

**А. В. Богданова**

# **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*По рео. проф. А. А. Ялоулганова*

**НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:**

1. Дипломы, курсовые, рефераты, чертежи...
2. Диссертации и научные работы
3. Школьные задания

Онлайн-консультации

ЛЮБАЯ тематика, в том числе ТЕХНИКА

Приглашаем авторов

**УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ -**  
полные тексты

На сайте электронной библиотеки

[www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф)

**Москва, 2013**

Вернуться в каталог учебников

<http://учебники.информ2000.рф/учебники.shtml>

УДК 346.62 + 347.73  
ББК 67.402  
Б 734

Богданова А. В. Государственный кредит в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. проф. А. А. Ялбулганова. М.: кафедра финансового права НИУ ВШЭ, 2014. – 114 с.

*Рекомендовано к печати кафедрой финансового права НИУ ВШЭ (протокол заседания кафедры № 7 от 11 февраля 2014 года)*

Предназначено для студентов 3 курса бакалавриата, изучающих дисциплину «Финансовое право», а также для студентов магистратуры, обучающихся на магистерской программе «Финансовое, налоговое и таможенное право». Может быть использовано аспирантами, обучающимися по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

## СОДЕРЖАНИЕ

Вместо введения.....	4
Глава 1. Понятие государственного кредита в науке финансового права России .....	12
Глава 2. Принципы государственного кредита.....	26
Глава 3. Эволюция правового регулирования государственного кредита в Российской Федерации .....	38
Глава 4. Организационно-правовые основы государственного долга в Российской Федерации .....	60
Глава 5. Современные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом в Российской Федерации .....	82
Приложения:	
Тестовые задания для самоконтроля.....	93
Библиография.....	101

© Богданова А. В., 2014

© кафедра финансового права НИУ ВШЭ, 2014

## Вместо введения

Одним из основных направлений исследований в русской финансовой и финансово-правовой науке в XIX — начале XX века наряду с государственными доходами и расходами являлся государственный кредит как самостоятельный финансовый институт. Объяснить это можно многими причинами, основными являлись интенсивное экономическое развитие Российской империи, укрепление бюджетной и налоговой системы.

Становление и дальнейшее развитие налоговой и бюджетной системы, государственного кредита и финансового контроля в XIX веке способствовало развитию науки финансового права. Появились также специальные исследования, посвященные кредитным отношениям в России, авторами которых являлись известные университетские ученые М. М. Алексеенко, Л. В. Ходский, А. А. Исаев, И. Х. Озеров и др.

В предлагаемом учебном пособии, рассматривая понятие государственного кредита в науке финансового права России, А. В. Богданова обращается к работам А. А. Исаева, С. И. Иловайского, Д. М. Львова и приводит их дефиниции, отмечая, что дореволюционная теория государственного кредита характеризовала данное понятие только с позиции фискальной функции как кредитное отношение с участием государства в качестве должника.

В первой половине XIX века в России вышла в свет книга М. Ф. Орлова «О государственном кредите» (1833) — по сути, первая обобщенная работа в мире по теории государственного кредита<sup>1</sup>.

Это книга была издана в период финансовой реформы в Рос-

<sup>1</sup> См.: Орлов М. Ф. О государственном кредите // Золотые страницы финансового права России. У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. Т. 1. М., 1998, а также о нем — Ялбулганов А. А. Михаил Федорович Орлов // Золотые страницы финансового права России. У истоков финансового права / под ред. А. Н. Козырина. Т. 1. М., 1998. С. 277–294.

сии. Сущность этой реформы сводилась к попытке восстановления металлического денежного обращения путем девальвации. Она была принята доброжелательно, поскольку отвечала потребностям казны и нуждам развивающейся промышленности и торговли.

М. Ф. Орлов видел возможность коренных преобразований только в совокупности политических, социально-экономических и финансовых преобразований. В своей книге он приходит к мысли о том, что государственный кредит есть главное условие экономического прогресса государства при мудрой предусмотрительности правительства. В то же время он видел и ограниченность этого чудодейственного средства — кредита. По его мнению, пределы кредита должны быть соразмерны с силами государства. Заслуга М. Ф. Орлова заключается в обосновании доктрины и обобщении практики государственного кредита. Он создал новую теорию, критически подойдя к предшествующей литературе. Основные теоретические позиции М. Ф. Орлова по государственному кредиту оставили заметный след во всей последующей литературе по этой проблеме.

Примечательной работой о государственном кредите является книга А. А. Исаева<sup>2</sup>, которая отличалась стройностью и ясностью изложения сущности данного экономического явления. Книга была подготовлена на основе лекций о государственном кредите, прочитанных им в Демидовском юридическом лицее в 1884/85 и 1885/86 учебных годах. А. А. Исаев занимал видное место в плеяде представителей финансовой науки императорской России. Он имел непосредственное отношение сразу к трем научным и учебным центрам страны — Московскому и Санкт-Петербургскому университетам и Ярославскому юридическому лицее, но именно в Ярославле А. А. Исаев раскрылся как талантливый ученый. Этот период в его твор-

<sup>2</sup> См.: Исаев А. А. Государственный кредит. Ярославль, 1886 // Золотые страницы финансового права России. Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. М., 2004.

ческой жизни стал наиболее насыщенным и плодотворным.

В этой работе А. А. Исаев раскрывает природу государственного кредита, его суть и значение для государства. В частности, он пишет, что «и теории и практике финансов известны различные способы удовлетворения чрезвычайных потребностей государства и единиц самоуправления...». Одним из таких способов он называет государственный кредит, к которому, по его мнению, можно обращаться только в тех случаях, когда текущие расходы не покрываются обыкновенными, запланированными доходами.

Обращаясь к природе кредита вообще, и в частности, к государственному и частному кредиту, А. А. Исаев выявляет у них общее и различия, замечая, что в обоих случаях капиталы, служащие предметом сделки, не создаются, а только перемещаются, меняют владельца. Рассуждая о различиях обоих видов кредита, А. А. Исаев подмечает, например, что существенным в этих случаях становится способность должника к возврату долга. Он выделяет два вида государственного кредита в зависимости от цели, которую власть стремится достигнуть посредством кредита: краткосрочный и долгосрочный кредит. Необходимость краткосрочного кредита возникает в случае возникновения дефицита в текущем бюджетном периоде, при формировании обыкновенных доходов государственного, земского, городского казначейства. Долгосрочный кредит имеет иной характер, а государство пользуется им для покрытия чрезвычайных потребностей, для достижения какой-либо цели финансового управления, нуждающейся в чрезвычайных средствах. Особенность долгосрочного кредита выражается в создании «... постоянных, отверженных государственных долгов...» (с. 398). К специфической форме кредита он относит бумажно-денежные долги, примыкающей третьей к двум первым видам кредита. А. А. Исаев рассматривает

в своей работе вопросы, не потерявшие актуальности, научной и практической значимости и для современной науки финансового права. Думаю, читателям, интересующимся эволюцией учения о государственном кредите, будет полезно почитать главы его работы, посвященные вопросам безвозвратных долгов и нормальных пределов государственного кредита (гл. 3), о влиянии государственного кредита на общественное хозяйство (гл. 4), об организации государственного кредита (гл. 5), а во второй части работы — об истории государственного кредита в России и об учении о государственном кредите.

И. Т. Тарасов, коллега А. А. Исаева по Демидовскому лицей, подверг научной критике позицию А. А. Исаева по государственному кредиту. В статье «Бумажные деньги» И. Т. Тарасов высказал свои замечания по поводу тезиса о бумажно-денежных долгах как об одном из видов государственного долга, полагая неверным считать бумажные деньги долгами по многим причинам, в том числе вследствие «негласного» выпуска бумажных денег такие «долги» могут возникать без ведома кредиторов<sup>3</sup>.

Государственный кредит становился предметом научных исследований известного русского ученого И. Х. Озерова. Он был универсальным исследователем. Его научные интересы распространялись на экономику, финансы и финансовое право. Предметом же исследований становились не только бюджет, местные финансы, земское налогообложение, государственный контроль, но и государственный кредит. В области финансового права можно назвать следующие работы: «Государственный кредит: Конспект лекции по финансовому праву» (1901), «Финансовое право: Конспект лекции» (1901), «Фи-

<sup>3</sup> См. подробнее: Козырин А. Н. Наука финансового права в Ярославском Демидовском лицее // Золотые страницы финансового права России. Финансы и налоги: очерки теории и политики / под ред. А. Н. Козырина. Т. 4. М., 2004.

нансовое право» (1905), «Финансовое право. Конспект по финансовому праву. Составлен группою студентов-юристов» (1915). Собственно учебником является только курс лекций, прочитанный им в Московском университете: «Финансовое право». М., 1905. — Вып. 2. В этой книге он рассматривает структуру и формы государственного бюджета, влияние финансовой системы на процесс экономического развития общества. В последней, четвертой, части книги И. Х. Озеров исследует значение и формы государственного кредита. И. Х. Озеров подходит к рассмотрению государственного кредита через обращение к потребностям государства, которые делятся им на обыкновенные и чрезвычайные. И. Х. Озеров отмечает, что, как правило, обыкновенные расходы покрываются обыкновенными доходами, то есть поступлениями от налогов, доходами от домен, а чрезвычайные — из чрезвычайных источников, преимущественно государственным кредитом. Развитию государственного кредита, по мнению И. Х. Озерова, способствовали наличие на рынке больших ссудных капиталов, повышение кредитоспособности государств в связи с предварительным введением публичности и контроля в финансовом хозяйстве, расширение капитальных расходов государства и другие. В своих работах И. Х. Озеров исследовал мировую эволюцию государственного кредита, его значение для государств, их формы, классификацию займов, особенности погашения государственных долгов<sup>4</sup>.

Не обошел своим вниманием государственный кредит и С. Ю. Витте. Он писал, что государственный кредит с внешней стороны имеет много общего с частным кредитом, ибо и в государственном кредите устанавливаются известные обязательственные отношения между государством как должником и отдельными лицами как кре-

<sup>4</sup> Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. 2. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М., 1910. С. 215-253.

диторами. Однако он указывает на отличия и особенности государственного кредита, существенным из которых является положение государства как должника. С. Ю. Витте отмечает, что существование государства не только более прочно и обеспечено, чем каких бы то ни было физических и даже юридических лиц, но по идее считается вечным. К особенностям государственного кредита С. Ю. Витте относит также возможность государства привлекать в огромных размерах иностранные капиталы<sup>5</sup>.

В советской финансовой науке 40-60-х годов<sup>6</sup> природа государственного кредита выявлялась через кредитные отношения. Тезисно суть данного подхода можно изложить в следующем виде. Средства, помещаемые населением в государственные займы, подлежат возврату по истечении установленного срока, а отношения, возникающие при таком заимствовании, являются кредитными. Эти отношения называли государственным кредитом, а основной их характеристикой то, что в качестве заемщика выступало государство, а кредитором являлось население, предоставлявшее своему государству денежные средства во временное пользование. Так, в некоторых дефинициях подчеркивалось, что государственный кредит в СССР является формой привлечения денежных сбережений трудящихся в распоряжение Советского государства для использования в общенациональных целях на условиях возврата полученных средств трудящихся с установленными процентами. В свою очередь, государственные займы определялись как форма привлечения государством денежных средств с обязательством их возврата в установленные сроки и

<sup>5</sup> Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. М., 1997. С. 462-463.

<sup>6</sup> См. подробнее: Финансы и кредит в СССР / под ред. д. э. н., проф. Г. А. Козлова. М.-Л.: Госфиниздат, 1940; Финансы и кредит в СССР. М.: Госфиниздат, 1953; Александров А. М. Финансы СССР. М.: Госфиниздат, 1995; Государственные займы в СССР. Коллектив авторов под руководством П. Я. Дмитричева. М.: Госфиниздат, 1956.

уплаты владельцам этих средств определенного дохода. Общая сумма обязательств государства по займам именовалась государственным долгом. Выпуск и размещение нового займа соответственно увеличивало размер государственного долга, а погашение каждого займа — частичное или полное — уменьшало государственный долг. В СССР выпускались государственные займы различных видов, которые отличались друг от друга характером привлекаемых средств, порядком размещения, формами выплаты доходов займодержателям. В первый период развития государственного кредита в СССР выпускались натуральные займы (хлебные и сахарные), а затем они стали только денежными.

Одним из основных постулатов советской финансовой науки являлось утверждение того, что государственный кредит в СССР основан на неуклонном росте, повышении доходов населения; привлечение средств в порядке государственного кредита происходит на добровольных началах; средства, поступающие от займов, используются на производительные силы, в интересах расширенного социалистического воспроизводства.

В финансовой науке 70-80-х годов<sup>7</sup> при определении сущности и назначения государственного кредита подчеркивалось, что государственный кредит, являясь звеном финансовой системы, образует сферу денежных отношений, в которой государство выступает должником, а население — кредитором. Государственный кредит определяется как денежные отношения между государством и населением, которые возникают по поводу создания централизованного фонда денежных средств социалистического государства, однако, на условиях платности и возвратности занятых средств. При установлении природы этих отношений, отмечалось отличие от других сфер

финансовых отношений, где фонды денежных средств создаются путем распределения и перераспределения общественного продукта и национального дохода между государством и социалистическими предприятиями, кредит как фонд денежных средств государства создается путем привлечения временно свободных средств населения на общегосударственные нужды. В эти годы государство привлекало эти средства в централизованный фонд на общегосударственные нужды с помощью кредита в виде реализуемых среди населения облигаций.

В современной науке финансового права актуальными остаются вопросы правового регулирования государственного кредита, определения его места в системе финансового права, управления и контроля, являются дискуссионными понятие и формы проявления государственного кредита.

*А. А. Ялбулганов,*

*проф. кафедры финансового права*

*Национального исследовательского университета*

*«Высшая школа экономики»*

<sup>7</sup> См. подробнее: Финансы СССР. Авторский коллектив под руководством проф. И. Д. Злобина. М.: Финансы, 1971.

## Глава 1.

### Понятие государственного кредита в науке финансового права России

Несмотря на наличие общепризнанного понятия кредита, государственный кредит, будучи сложной экономико-правовой категорией, всегда понимался по-разному, ввиду чего был и остается предметом непрекращающихся научных дискуссий.

Дореволюционная доктрина исходила из понимания государственного кредита как одного из способов мобилизации государственных доходов, подтверждением чему служат дефиниции государственного кредита, изредка встречающиеся в работах ученых-финансистов XVIII — начала XIX века.

Так, например, А. А. Исаев под государственным кредитом разумел «совокупность меновых сделок, в которых обмен равных ценностей совершается не в одно и то же время и где должником являются государство или единицы самоуправления»<sup>8</sup>. С. И. Иловайский определял государственный кредит как «один из видов кредита вообще, отличаясь от последнего главным образом личностью дебитора, которым здесь является государство»<sup>9</sup>. Д. М. Львов, рассматривая государственный кредит, писал следующее: «Государственный кредит, представляя собой одну из форм кредита вообще, имеет целью посредством кредитных операций произвести перевод капиталов из сферы частных хозяйств в область хозяйства государственного для утилизации его в интересах государства, то есть для удовлетворения высшим культурным потребностям общежития»<sup>10</sup>.

#### Государственный кредит в тот период времени подразделялся

<sup>8</sup> Исаев А.А. Государственный кредит// Финансы и налоги: очерки теории и политики. - М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. С. 393.

<sup>9</sup> Иловайский С.И. Учебник финансового права (издание 4-е). - Одесса, типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. С. 196.

<sup>10</sup> Львов Д.М. Курс финансового права. - Казань: Тип. Имп. ун-та, 1888. С. 419.

на финансовый кредит (или кредит финансового управления), к которому высшая финансовая администрация обращалась вследствие простого несовпадения поступлений доходов в казну со временем совершения расходов (сегодня подобное явление в бюджетном праве именуется кассовым разрывом), и собственно государственный кредит, к которому государство прибегало не ради финансового управления, а для выполнения «всеобщей» задачи, для достижения которой текущих доходов оказывалось недостаточно, а внезапное и значительное увеличение налогов виделось невозможным<sup>11</sup>.

Таким образом, дореволюционная теория государственного кредита характеризовала данное понятие только с позиции фискальной функции как кредитное отношение с участием государства в качестве должника.

Подобная традиция сохранилась и в советский период. Тогда ученые-правоведы<sup>12</sup> под государственным кредитом понимали совокупность особых финансовых отношений, в которых заемщиком выступает государство, а население на сугубо добровольных началах выступает кредитором<sup>13</sup>. Совокупность отношений советского государственного кредита составляли отношения, возникающие в связи с выпуском и реализацией государственных займов, и отношения в области сберегательного дела, то есть возникающие при

<sup>11</sup> См. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке. 2-ое издание пересмотренное и значительно дополненное. - С-Петербург: Типография М. Стасюлевича., 1901. С. 378-379; Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. - М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. С. 348; Иловайский С.И. Указ соч. С. 197-198.

<sup>12</sup> См. Финансовое право: Учебник для юридических институтов / Отв. ред. Н.Н. Ровинский. - М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1946. С. 133; Воронова Л.К., Мартыанов И.В. Советское финансовое право: учебное пособие для юридических вузов. - Киев: Изд-во «Вища школа», 1983. С. 129; Артемов Н.А. Правовое регулирование государственного кредита в СССР: учебное пособие. - М.: ВЮЗИ, 1988. С. 11; Советское финансовое право: Учебник / под ред. В.В. Бесчервных, С.Д. Цыпкина. - М.: Юрид. лит., 1982. С. 253 и др.

<sup>13</sup> При этом стоит иметь в виду, что до 1957 года отдельные советские займы размещались среди населения по принудительной подписке (См. Воронова Л.К., Горбунова О.Н. Советское финансовое право: Учебник. - М. Юрид. лит., 1987. С. 288-289).

привлечении свободных денежных средств населения во вклады в сберегательных кассах<sup>14</sup>.

Безусловно, работы советских ученых, посвященные государственному кредиту, не были лишены идеологической составляющей.

Так, в учебнике Л. К. Вороновой и О. Н. Горбуновой находим следующее: «Социалистический государственный кредит коренным образом отличается от кредита, получаемого капиталистическим государством. В капиталистических государствах денежные средства, поступающие посредством государственного кредита, используются на гонку вооружения, содержание паразитического административного аппарата, т. е. непроизводительно»<sup>15</sup>.

Исходя из этого государственный кредит в капиталистическом обществе рассматривался как урегулированные нормами права общественные отношения, основанные на дополнительной эксплуатации буржуазным государством трудящихся, поскольку непосредственным источником выплаты процентов и погашения государственного долга являются налоги<sup>16</sup>. Тогда как государственный кредит в социалистическом обществе определялся в качестве урегулированных нормами права отношений по привлечению государством свободных денежных средств населения на условиях возвратности, возмездности и добровольности<sup>17</sup>.

Если в дореволюционной и советской науке предметом жарких споров в основном являлись соотношение целей государственного кредита, его экономическая обоснованность и последствия государственной долговой политики при единодушном отождествлении

<sup>14</sup> Советское финансовое право: Учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1982. С. 253.

<sup>15</sup> Воронова Л.К., Горбунова О.Н. Советское финансовое право: Учебник. - М. Юрид. лит., 1987. С. 283-284.

<sup>16</sup> Воронова Л.К., Мартыанов И.В. Указ соч. С. 129.

<sup>17</sup> Воронова Л.К., Горбунова О.Н. Указ соч. С. 284.

государственного кредита с государственными заимствованиями, то на современном этапе развития науки финансового права отсутствует именно однозначность в определении содержания самого понятия «государственный кредит».

В настоящее время существуют по меньшей мере три подхода к определению государственного кредита.

Первый подход вслед за дореволюционной и советской доктриной предлагает определять государственный кредит исключительно с позиции государственных заимствований.

Например, М. В. Карасева рассматривает государственный кредит как самостоятельный институт финансового права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения государством временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на условиях добровольности, возвратности, срочности и возмездности в целях покрытия бюджетного дефицита и регулирования денежного обращения<sup>18</sup>.

Аналогичные формулировки встречаются также в учебниках «Финансовое право» под редакцией Н. И. Химичевой<sup>19</sup> и И. И. Кучерова<sup>20</sup>. Кроме того, подобные взгляды разделяют и некоторые экономисты (С. И. Берлин<sup>21</sup>, Г. В. Попова<sup>22</sup>).

При этом авторы, как правило, указывают на традиционность такой позиции<sup>23</sup>, что не вызывает удивления, ведь в дореволюционной и советской науке проблематика государственного кредитования как внутренних, так и внешних субъектов практически не исследована

<sup>18</sup> Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева - М.: Юристъ, 2004. С. 448-449.

<sup>19</sup> Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2000. С. 446.

<sup>20</sup> Финансовое право: учебник / под ред. И.И. Кучерова. - М.: Эксмо, 2011. С. 255.

<sup>21</sup> Берлин С.И. Теория финансов: Учебное пособие. - М.: Изд-во «Приор», 2000. С. 106.

<sup>22</sup> Попова Г.В. Государственный кредит и его роль в финансировании бюджетного дефицита: учебное пособие. - Ростов н/Д: РГЭА. 1999. С. 5.

<sup>23</sup> См., например, История финансового законодательства России: учебное пособие. Отв. ред. И.В. Рукавишников. Серия «Экономика и управление». - М.: ИКЦ «МарТ». 2003. С. 123.

довалась в силу своей малой актуальности.

Второй подход к определению государственного кредита основывается на «двойственности природы» исследуемого явления.

Так, А. И. Худяков справедливо исходит из того, что категории «кредитная деятельность государства» и «государственный кредит» являются взаимосвязанными, а значит, если в процессе осуществления кредитной деятельности государство может выступать как в качестве заемщика, так и кредитора, то и категория «государственный кредит» также должна охватывать как государственное заимствование, так и государственное кредитование<sup>24</sup>.

Данной позиции придерживаются также Н. М. Артемов<sup>25</sup>, Е. Ю. Грачева<sup>26</sup>, А. А. Евтеева<sup>27</sup>, Д. Е. Кошель<sup>28</sup>, А. Д. Селюков<sup>29</sup> и некоторые другие авторы.

И, наконец, третий подход допускает расширительное толкование понятия «государственный кредит» как отношений, в которых государство предстает не только в качестве кредитора или должника, но и гаранта исполнения обязательств третьих лиц.

Указанную точку зрения разделяет значительное количество

<sup>24</sup> Худяков А.И. Правовые основы государственного и муниципального кредита // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Артемов Н.М. «Правовые основы государственного кредита» // Финансовое право. Учебник / под ред. проф. О.Н Горбуновой. - М.: Юристъ, 2000. С. 238. При этом, как уже отмечалось, ранее данным автором государственный кредит рассматривался только с позиции государственного долга.

<sup>26</sup> Финансовое право: учеб. - 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. - М.: Проспект, 2010. С.274.

<sup>27</sup> Евтеева А.А. Правовые основы государственного кредита в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Евтеева - М., 2003. С. 59-60.

<sup>28</sup> Кошель Д.Е. Муниципальный кредит в Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.Е. Кошель - Омск, 2004. С. 56-57. Несмотря на то, что автор в диссертационном исследовании дает определение муниципальному кредиту, его принципиальные характеристики, в том числе двойственная природа рассматриваемых отношений, актуальны и для такой части публичного кредита, как государственный.

<sup>29</sup> Селюков А.Д. Государственный и муниципальный кредит: Правовое обеспечение. - М.: Право и закон, 2000. С. 4-5.

ученых-правоведов, в том числе Л. Г. Вострикова<sup>30</sup>, С. С. Карпов<sup>31</sup>, А. В. Карташов<sup>32</sup>, Ю. А. Крохина<sup>33</sup>, Э. Х. Махмутова<sup>34</sup>, М. Е. Можарова<sup>35</sup>, Е. Г. Ситникова<sup>36</sup>, Д. Л. Хейло<sup>37</sup>. Аналогичное мнение также высказывают и отдельные экономисты (например, А. М. Бабич, Л. Н. Павлова<sup>38</sup>, С. С. Жукова, А. В. Абышева<sup>39</sup>).

При этом некоторые современные исследователи проблематики государственного кредита, придерживающиеся последнего из вышеуказанных подходов, отношения по государственному гарантированию рассматривают сквозь призму кредитных отношений.

К примеру, Е. В. Покачалова прямо указывает на то, что государственные и муниципальные гарантии также выступают одной из разновидностей кредитных отношений, влекущих формирование публичного долга<sup>40</sup>.

<sup>30</sup> Вострикова Л.Г. Финансовое право: учебник для вузов. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, 2009. С. 153.

<sup>31</sup> Карпов С.С. Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.С. Карпов - М., 2011. С. 26.

<sup>32</sup> Карташов А.В. Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Карташов - М., 2006. С. 22.

<sup>33</sup> Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. С. 610.

<sup>34</sup> Махмутова Э.Х. Государственный кредит в Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и перспективы развития. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Махмутова Э.Х. - М., 2004. С. 27-28.

<sup>35</sup> Можарова М.Е. Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.Е. Можарова - М., 2009. С. 22.

<sup>36</sup> Ситникова Е.Г. Финансово-правовое регулирование отношений государственного кредита в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.Г. Ситникова - М., 2004. С. 18-19.

<sup>37</sup> Хейло Д.Л. Государственный кредит в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.Л. Хейло - М., 2001. С. 39.

<sup>38</sup> Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. - М.: Юнити, 2000. С. 217-223.

<sup>39</sup> Жукова С.С., Абышева А.В. Государственный и муниципальный долг: учебное пособие, 2-е изд., перераб. и доп. - Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2009. С. 27.

<sup>40</sup> См. подробнее Покачалова Е.В. Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. 2011. № 4. С. 30-41.

В свою очередь, Г. В. Попова относит к кредитным отношениям государственное гарантирование погашения займов, взятых физическими и юридическими лицами<sup>41</sup>.

Такая аргументация ранее могла быть обусловлена действовавшим легальным определением государственных заимствований: «займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства государства как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками»<sup>42</sup>.

Подобное «сваливание» законодателем займа (кредита) и гарантии в один общий «котел» не выдерживало никакой критики, поскольку заем (кредит) и гарантия — это разные виды обязательств, существующие в рамках различных видов общественных отношений. Заем (кредит) осуществляется в рамках кредитного отношения на условиях возвратности, срочности и возмездности. Гарантия же является одним из способов надлежащего обеспечения исполнения обязательств третьего лица.

Тем более совсем не обязательно, чтобы основное обязательство, в обеспечение исполнения которого выдается государственная гарантия, было заемным. Это может быть любое другое обязательство, например, вытекающее из договора поставки, что подтверждается правоприменительной практикой<sup>43</sup>.

В процессе совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации (далее — РФ) Федеральным законом от 26

<sup>41</sup> Попова Г.В. Государственный кредит и его роль в финансировании бюджетного дефицита: учебное пособие. – Ростов н/Д: РГЭА. 1999. С. 6.

<sup>42</sup> См. ст. ст. 89-90 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>43</sup> См. например, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 8 июня 2012 года по делу № А56-34372/2011 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 5 февраля 2013 года по делу № А26-2346/2012 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

апреля 2007 года № 63-ФЗ<sup>44</sup> названная законодательная формулировка государственных заимствований была исключена из Бюджетного кодекса РФ.

Таким образом, современная российская наука финансового права не содержит единообразных подходов к определению содержания понятия «государственный кредит». Ясности в данном вопросе не добавляет и действующее законодательство, содержащее дефиниции «государственные заимствования», «государственный финансовый кредит» и «государственный экспортный кредит», которые отражают только одну из групп кредитных отношений с участием государства.

Представляется целесообразным рассматривать государственный кредит в узком и широком смыслах.

Будучи правовым институтом, опосредующим кредит, в узком смысле государственный кредит представляет собой совокупность кредитных отношений, в которых государство выступает в роли кредитора или заемщика. Данная дефиниция лучше всего подходит для придания строгой логики механизму правового регулирования исследуемого явления.

Вместе с тем следует обратить внимание на последствия функционирования государственного кредита.

В доктрине финансового права прочно утвердилось мнение о том, что государственный кредит неминуемо приводит к образованию государственного долга. Действующее законодательство предусматривает, что государство на рынке долговых обязательств может выступать в качестве должника в рамках осуществления государственных заимствований, а также гаранта по выданным государственным гарантиям.

<sup>44</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

Признавая же государственное кредитование частью государственного кредитного механизма, сам собой напрашивается вывод о том, что последствиями функционирования государственного кредита является образование не только государственного долга, но и так называемых государственных долговых активов (долга перед государством), которые выступают материальным выражением другой части кредитных отношений с участием государства.

Однако Бюджетный кодекс РФ оперирует другим понятием — «внешние долговые требования Российской Федерации», которое увязывается лишь с зарубежными долговыми активами, оставляя в стороне их внутреннюю часть, и применимо только в отношении кредитной деятельности РФ.

Рассматривая государственные долговые обязательства по государственным заимствованиям (так называемая кредиторская задолженность) как пассив государственного хозяйства, а выданные государственные кредиты (так называемая дебиторская задолженность) как его актив, использование категорий «государственный долг» и «государственный долговой актив» с позиции последствий функционирования государственного кредита представляется более логически обоснованным.

Какое же место в названной «системе координат» занимают государственные гарантии?

Предоставление государством гарантии принципалу выполнить за него финансовое обязательство перед бенефициаром влечет за собой возникновение государственного долгового обязательства, а, следовательно, и увеличение государственного долга. При этом указанное долговое обязательство считается условным, так как ненаступление гарантийного случая освобождает государство от несения бюджетных расходов по выплате суммы гарантии. При наступлении же гарантийного случая исполнение гарантом долгового обязатель-

ства означает возможность возникновения встречного требования гаранта к принципалу по возмещению в порядке регресса тех сумм, которые были уплачены бенефициару (ст. 115 Бюджетного кодекса РФ). Тем самым у государства как у гаранта возникает дебиторская задолженность перед принципалом, являющаяся источником возникновения государственных долговых активов. Из наших рассуждений не трудно заметить присущее государственной гарантии промежуточное положение.

Сказанное приводит к выводу о том, что в широком смысле государственный кредит можно рассматривать как урегулированные нормы права общественные отношения, складывающиеся между государством (Федерацией или ее субъектами), с одной стороны, и юридическими и физическими лицами и иными субъектами права, с другой стороны, по поводу движения денежных средств, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов.

Данное определение, характеризующее государственный кредит с точки зрения последствий его функционирования, как видится, представляет возможным связать воедино такие разнородные на первый взгляд категории как государственное заимствование, государственное кредитование и государственное гарантирование.

Кроме того, предложенное определение позволяет идентифицировать субъект и объект отношений государственного кредита. Само наименование «государственный кредит» говорит о том, что неизменным субъектом этого кредита выступает государство. При этом анализируемое понятие символизирует совокупность государственного кредита Российской Федерации и ее субъектов, что обусловлено федеративной формой государственного устройства РФ (ст. 5 Конституции РФ<sup>45</sup>).

<sup>45</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

Обращаясь к объектной стороне государственного кредита, следует заметить характерную для него денежную форму. Данное мнение разделяет абсолютное большинство ученых, занимающихся исследованием вопросов государственного кредита<sup>46</sup>. Приверженность к этому подходу объясняется, в том числе, законодательными формулировками определений некоторых категорий, охватываемых понятием государственного кредита, например: «бюджетный кредит», «целевой иностранный кредит (заимствование)», «государственная гарантия»<sup>47</sup>.

Вместе с тем более подробный анализ действующего законодательства РФ позволяет сделать иные умозаключения на этот счет.

Прежде всего, следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 807 Гражданского кодекса РФ<sup>48</sup> предметом договора займа являются как деньги, так и другие вещи, определенные родовыми признаками. Примером заимствования в натуральной форме с участием государства могут служить положения Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»<sup>49</sup>, предусматривающие возможность заимствования материальных ценностей из государственного резерва.

В указанных заемных отношениях государство передает другому лицу материальные ценности из государственного материального резерва, составляющего часть казны РФ, с последующим возвратом в государственный резерв равного количества аналогичных материальных ценностей за установленную плату.

<sup>46</sup> См., например, Вострикова Л.Г. Финансовое право: учебник для вузов. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, 2009. С. 153.; Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. С. 610; Худяков А.И. Правовые основы государственного и муниципального кредита // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>47</sup> См. ст. 6 Бюджетного кодекса РФ.

<sup>48</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>49</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

Следовательно, подобная деятельность государства в качестве кредитора приводит к образованию государственного долгового актива в виде переданных материальных ценностей, подлежащих возврату в государственный материальный резерв, и платы за их пользование.

Однако плату за заимствование материальных ценностей законодатель в силу п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ относит к доходам федерального бюджета (п. 2 ст. 8 Федерального закона «О государственном материальном резерве»), что представляется не вполне обоснованным.

Признавая заимствования материальных ценностей из государственного резерва формой государственного кредитования (так называемое «внебюджетное кредитование»<sup>50</sup>), видится более правильным рассматривать плату за заимствования в качестве источника финансирования дефицита бюджета, как и в случае с бюджетным кредитованием. Ведь главным назначением государственного кредита служит именно сбалансированность бюджета.

Учитывая изложенное, ранее предложенное определение государственного кредита в широком смысле можно изложить следующим образом — урегулированные нормами права общественные отношения по поводу получения и предоставления государством (Российской Федерацией или ее субъектами) денежных средств или в установленных законом случаях и других вещей, определенных родовыми признаками, физическим и юридическим лицам и иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов.

<sup>50</sup> См. Можарова М.Е. Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.Е. Можарова - М., 2009. С. 8.

В нормативной и научной литературе понятие «государственный кредит» получило разное смысловое наполнение.

Дореволюционная доктрина относила государственный кредит к одному из способов мобилизации государственных доходов, отождествляя его с государственными заимствованиями. Советское финансовое право исходило из подобных же оснований. На современном этапе развития финансово-правовой науки России, вообще, не выработано однозначной позиции по этому поводу.

Существуют по меньшей мере три подхода к определению государственного кредита, первый из которых предлагает определять государственный кредит исключительно с позиции государственных заимствований; второй основывается на «двойственности природы» исследуемого явления; и, наконец, третий допускает расширительное толкование понятия «государственный кредит» как отношений, в которых государство предстает в качестве кредитора, должника или гаранта. При этом некоторые из современных исследователей, придерживающиеся последнего из подходов к определению государственного кредита, государственное гарантирование ошибочно относят к кредитным отношениям.

Во избежание внутренних противоречий представляется целесообразным государственный кредит рассматривать в узком и широком смыслах:

1) в узком смысле государственный кредит, будучи правовым институтом, опосредующим кредит, представляет собой совокупность кредитных отношений, в которых государство выступает в роли кредитора или заемщика;

2) в широком смысле государственный кредит с точки зрения последствий его функционирования делается возможным определить как урегулированные нормами права общественные отношения

по поводу получения и предоставления государством (Российской Федерацией или ее субъектами) денежных средств или в установленных законом случаях и других вещей, определенных родовыми признаками, физическим и юридическим лицам и иным субъектам права, приводящие к формированию государственного долга или государственных долговых активов.

Последняя дефиниция позволяет не только связать воедино такие разнородные на первый взгляд категории, как государственное заимствование, государственное кредитование и государственное гарантирование, а также идентифицировать субъект и объект отношений государственного кредита.

## Глава 2.

### Принципы государственного кредита

Для уяснения сути государственного кредита необходимо обратиться к принципам, на которых основывается его функционирование. Некоторые из них нашли свое отражение в законодательстве, в том числе и на конституционном уровне. Однако решающая роль в выработке принципов государственного кредита принадлежит финансово-правовой доктрине.

Исследователи выделяют различные принципы, характеризующие государственный кредит. Так, А. Н. Козырин указывает на следующие: возвратность, возмездность (платность), добровольность, срочность, обеспеченность, целевая направленность<sup>51</sup>. Е. Г. Ситникова отмечает добровольный характер, возвратность и срочность, возмездность, обеспеченность всем имуществом, федерализм<sup>52</sup>. Д. Л. Хейло относит добровольность, возмездность, обеспеченность, возвратность и срочность<sup>53</sup>.

В качестве базисного принципа учеными называется *добровольность* государственного кредита, под которой, как правило, подразумевают, что должник не вправе принуждать кредитора к предоставлению денежных средств. Однако нашей истории известны примеры, когда публично-правовые образования, привлекая денежные средства, использовали далеко не добровольные методы (например, займы по принудительной подписке, размещавшиеся в СССР до 1957 года).

Еще Л. В. Ходский выделял такую особенность государственного кредита, что «благодаря своему верховенству и той власти, какую государство имеет в отношении подданных, оно может иногда вносить элементы принуждения даже при заключении своих займов»<sup>54</sup>. При этом автор указывал, что это «не согласуется с установившимися теперь воззрениями на правомерное государство»<sup>55</sup>.

Многими авторами высказывалось мнение о невозможности отнесения принудительных займов к займам как таковым. Так, П. М. Годме добровольный характер относил к существенным отличиям налога от государственного займа<sup>56</sup>.

В настоящее время можно наблюдать полный отказ государства от осуществления принудительных государственных заимствований. Принцип добровольности нашел свое нормативное закрепление в Конституции РФ, согласно п. 4 ст. 75 которой государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. В п. 2 ст. 817 Гражданского кодекса РФ также подчеркивается, что государственные займы являются добровольными.

Помимо этого, Ю. А. Крохина небезосновательно замечает, что принцип добровольности проявляется и в процессе управления государственным долгом<sup>57</sup>. Так, Постановлением Правительства РФ от 20 июля 1998 года № 843 «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации»<sup>58</sup> Министерству финансов РФ совместно с Центральным банком РФ было поручено осуществлять на основе принципа до-

<sup>54</sup> Ходский Л.В. Указ соч. С. 373.

<sup>55</sup> Ходский Л.В. Там же.

<sup>56</sup> Годме П. М. Финансовое право / Поль Мари Годме. - М.: Прогресс, 1978. С. 346.

<sup>57</sup> Крохина Ю.А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. 2003. № 2. С. 34.

<sup>58</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3873.

<sup>51</sup> Финансовое право России: альбом схем / Под ред. проф. А.Н. Козырина. - М.: ЦППИ, 2007. С. 238.

<sup>52</sup> Ситникова Е.Г. Указ соч. С. 26-31.

<sup>53</sup> Хейло Д.Л. Указ соч. С. 72-122.

бровольности все необходимые мероприятия по досрочному погашению государственных бескупонных облигаций.

Стоит обратить внимание на то, что доктринально выработанный и законодательно закрепленный принцип добровольности касается исключительно отношений, в которых государство предстает в качестве должника. По справедливому замечанию М. Е. Можаровой, «естественно, что нелепо выглядит ситуация, при которой государственные органы принуждали бы юридические лица к получению бюджетных средств в качестве бюджетных кредитов»<sup>59</sup>.

Следовательно, принцип добровольности характеризует не весь государственный кредит, а только один его элемент — государственные заимствования.

При этом стоит добавить, что добровольность государства в отношениях государственного кредита весьма условна и может быть рассмотрена только с позиции публичного интереса. Участие государства в кредитных отношениях является вынужденным и связано с реализацией возложенных на него функций. Поэтому, представляется, что принципу добровольности должен корреспондировать принцип публичного интереса. Посредством их сбалансирования достигается соблюдение частных интересов при вступлении в кредитные отношения с государством исключительно на добровольной основе с одновременным сочетанием законодательно установленной возможности в случаях и порядке, определенных федеральным законом, изменения государством условий исполнения своих долговых обязательств.

Возвратность, срочность и, как правило, платность служат принципиальными параметрами кредитных отношений.

**Возвратность** предполагает необходимость возврата заемщиком полученных от кредитора финансовых ресурсов. Названная

<sup>59</sup> Можарова М.Е. Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.Е. Можарова - М., 2009. С. 25-26.

характеристика считалась ключевой для кредитных отношений еще в дореволюционные времена.

Так, И. Т. Тарасов заявлял: «При отсутствии такого расчета (расчета кредитора на возврат со стороны должника данной ему в кредит ценности — прим. автора) со стороны кредитора будут иметь место дарение или какое-нибудь другое действие, но не кредит; при отсутствии же такого расчета со стороны должника будут иметь место кража, или обман, или что-нибудь другое, но не кредит»<sup>60</sup>.

Позднее П. М. Годме усматривал связь между возвратностью государственного кредита и невозможностью отнесения такового к доходам бюджета в собственном смысле: «... заем не является окончательным доходом. Это средства, предоставляемые на время, поскольку их нужно будет возместить»<sup>61</sup>.

Принцип возвратности отличает государственные заимствования и государственное кредитование от налоговых правоотношений и бюджетного финансирования, соответственно.

Что касается отношений по государственному гарантированию, не являющихся по своей природе кредитными, то принцип возвратности может рассматриваться как обязанность принципала по возврату в бюджет средств, которые были израсходованы на исполнение гарантии. Данный принцип в настоящее время в полном объеме не получил законодательного оформления. Требование гаранта к принципалу о возмещении сумм, уплаченных гарантом бенефициару по государственной гарантии (регрессное требование гаранта к принципалу), не закреплено на обязательной основе (ст. 115 Бюджетного кодекса РФ).

Практика непредъявления регрессных требований гаранта к принципалу дает основание некоторым авторам полагать, что подоб-

<sup>60</sup> Тарасов И.Т. Указ соч. С. 344.

<sup>61</sup> Годме П.М. Указ соч. С. 347.

ные гарантии фактически являются скрытой формой финансирования незапланированных в бюджете расходов, а также необоснованным вмешательством государства в конкурентную борьбу на рынке<sup>62</sup>.

Тесную связь с принципом возвратности имеет **принцип срочности** государственного кредита, означающий, что пользование кредитом ограничивается строго определенным промежутком времени, по истечении которого он должен быть возвращен.

Бюджетный кодекс РФ определяет, что государственные долговые обязательства могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до тридцати лет включительно) (п. 3 ст. 98, п. 6 ст. 99). Более конкретные сроки государственных долговых обязательств в зависимости от вида указываются в кредитном договоре, решении об эмиссии выпуска государственных ценных бумаг<sup>63</sup> и государственной гарантии<sup>64</sup>.

Относительно сроков государственного кредитования п. 2 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ предписывает, что заемщики обязаны вернуть бюджетный кредит и уплатить проценты за пользование им в сроки, установленные условиями предоставления кредита и (или) договором. При этом предельных сроков бюджетного кредитования различных субъектов права бюджетное законодательство РФ не определяет, что ряд исследователей проблематики государственного кредита считает определенным пробелом<sup>65</sup>.

**Принцип возмездности (платности)** указывает на необходимость предоставления должником кредитору платы за пользование

<sup>62</sup> См. Можарова М.Е. Указ соч. С. 27; Семилотина Н.Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). - М.: Волтерс Клувер, 2005.

<sup>63</sup> См. п. 1 ст. 11 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

<sup>64</sup> См. п. 5 ст. 115 Бюджетного кодекса РФ.

<sup>65</sup> См. Хейло Д.Л. Указ соч. С. 96; Ситникова Е.Г. Указ соч. С. 29; Можарова М.Е. Указ соч. С. 28.

кредитом в различных формах.

Названный принцип характерен для большинства кредитных сделок. Как отмечает М. Е. Можарова, он отражает двойственную стимулирующую функцию кредита: с одной стороны, плата за пользование кредитом является побудительным мотивом для предоставления кредиторами своих средств заемщикам; с другой — выступает важным стимулом к наиболее эффективному использованию заемных средств<sup>66</sup>.

Анализ действующего законодательства РФ в сфере государственного кредита показывает, что принцип возмездности (платности) распространяет свое действия не на все правоотношения государственного кредита. Он, безусловно, применим к государственным займам и служит дополнительной гарантией реализации принципа добровольности кредитных отношений с участием государства. Так, из п. 1. ст. 119 Бюджетного кодекса РФ следует, что доходы по государственным долговым обязательствам могут быть в виде процентов и (или) дисконта по ним.

Ю. А. Крохина указывает также на то, что привлечение государством временно свободных денежных средств на условиях возмездности выражается не только в получении кредитором прямой выгоды в виде доходности государственных ценных бумаг, но и в предоставлении участникам фондового рынка дополнительной выгоды в виде льготного налогообложения доходов и операций по государственным ценным бумагам<sup>67</sup>.

Вместе с тем к отношениям по государственному кредитованию принцип возмездности (платности) применяется с некоторыми оговорками. Пунктом 2 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ предусмотрена возможность предоставления бюджетных кредитов различным субъектам права как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

<sup>66</sup> Можарова М.Е. Указ соч. С. 29.

<sup>67</sup> Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. С. 613.

При этом следует заметить, что ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, давая легальное определение бюджетного кредита, такой альтернативы не предусматривает: «бюджетный кредит — денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы РФ, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах».

Как видится, для устранения подобного внутреннего противоречия норм Бюджетного кодекса РФ в легальной дефиниции бюджетного кредита, закрепленной в ст. 6, должна быть учтена особенность бюджетного кредитования — возможность его предоставления без взимания всякой платы за пользование им. Ведь еще Конституционный суд РФ подчеркивал, что в отличие от коммерческого кредитования бюджетные кредиты предназначены для решения социально-экономических задач, связанных с поддержкой той или иной отрасли, являющейся стратегической или значимой для обеспечения безопасности государства в широком смысле слова, либо субъекта хозяйственной деятельности, имеющего важное экономическое или социальное значение, либо объекта, сбой в функционировании которого может породить неблагоприятные последствия<sup>68</sup>.

Не предусмотрена Бюджетным кодексом РФ возмездность (платность) также в отношении предоставления государственных гарантий, в то время как за выдачу банковской гарантии в силу п. 2 ст. 369 Гражданского кодекса РФ<sup>69</sup> принципал уплачивает гаранту вознаграждение. И. В. Грачева отмечает, что выдавая государственные гарантии, государство, прежде всего, определяет отрасли народного

хозяйства, которые оно считает приоритетными или социально значимыми и необходимыми к стимулированию, то есть оно обеспечивает тем самым публичный, а не частный интерес<sup>70</sup>.

Между тем Д. Л. Хейло в своем диссертационном исследовании обосновывает необходимость закрепления принципа возмездности государственного кредита в качестве общего правила государственного кредита для каждой из его форм. По его мнению, предоставление государственной гарантии на возмездной основе также могло бы приносить доход бюджету соответствующего уровня, в связи с чем, условия и случаи платности государственных гарантий должны быть закреплены в Бюджетном кодексе РФ<sup>71</sup>.

Немаловажное значение для нормального функционирования государственного кредита имеет *принцип обеспеченности*, выражающий собой необходимость предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату государственного кредита.

Ранее считалось, что отсутствие обеспечения со стороны государства по государственным займам является отличительной особенностью государственного кредита. Так, Л. В. Ходский писал: «...в то время, как частные долгосрочные займы предполагают непременно обеспечение каким-нибудь прочным залогом в форме недвижимой собственности, современное государство обыкновенно имеет полную возможность заключать займы на самые продолжительные сроки без всякого залога или обеспечения определенным имуществом»<sup>72</sup>.

В настоящее же время положение о том, что государство отвечает по своим долговым обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, является неперенным атрибутом национального за-

<sup>68</sup> См. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 года № 20-П // Собрание законодательства РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

<sup>69</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>70</sup> См. подробнее. Грачева И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии // Налоги. 2007. № 10.

<sup>71</sup> Хейло Д.Л. Указ соч. С. 82-83.

<sup>72</sup> Ходский Л.В. Указ соч. С. 373.

конодательства большинства стран мира, и Россия не является тому исключением. Так, в ст. 102 Бюджетного кодекса РФ закреплено, что долговые обязательства РФ и субъекта РФ полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности РФ и субъекта РФ имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. Аналогичное правило закреплено и в ст. 126 Гражданского кодекса РФ.

Отрадно также, что принцип обеспеченности теперь характеризует институт государственного кредита в целом. Так, согласно п. 3 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ предоставление заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей служит обязательным условием предоставления бюджетного кредита. Исключения составляют случаи, когда заемщиком является РФ и субъект РФ, а также муниципальное образование в установленных бюджетным законодательством РФ случаях.

При этом стоит заметить, что из положений ст. 125 Бюджетного кодекса РФ следует, что рассматриваемый принцип реализован не до конца в сфере предоставления Россией государственных финансовых и государственных экспортных кредитов зарубежным заемщикам.

Е. Г. Ситникова<sup>73</sup> и Д. Л. Хейло<sup>74</sup> указывают на неприменимость этого принципа к данным отношениям в силу того, что они носят скорее политический характер. С подобными выводами можно, пожалуй, согласиться только в части предоставления государственного кредита суверенным заемщикам. Как верно отмечает М. Е. Можарова, если банкротство государства или полный отказ от исполнения своих обязательств случается в мировой практике не столь часто, то банкротство юридических лиц — вещь более регулярная.

<sup>73</sup> Ситникова Е.Г. Указ соч. С. 30.

<sup>74</sup> Хейло Д.Л. Указ соч. С. 81.

Поэтому поддержка иностранных организаций за счет средств российских налогоплательщиков должна отвечать бюджетному принципу экономической эффективности<sup>75</sup>.

**Принцип целевой направленности** государственного кредита сводится к необходимости использования заемщиком средств, предоставленных кредитором, на цели, определенные условиями их выделения. Названный принцип в настоящее время применим ко всем отношениям, охватываемым понятием «государственный кредит».

Цели бюджетного кредитования согласно ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ устанавливаются в ежегодно утверждаемых законах о бюджете. Для обеспечения целевого использования средств бюджетных кредитов осуществляется контроль со стороны органов государственной власти, наделенных соответствующими полномочиями. При выявлении фактов нецелевого использования средств бюджетных кредитов, они подлежат досрочному возврату. Кроме того, нецелевое использование государственных кредитных средств образует состав финансового правонарушения и влечет применение мер ответственности в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Целевой характер государственной гарантии заключается в том, что она предоставляется для обеспечения конкретного обязательства (как для уже возникшего обязательства, так и для того, которое возникнет в будущем), которое в обязательном порядке должно быть указано в самой гарантии (ст. 115 Бюджетного кодекса РФ).

В отношении государственных заимствований ст. 103 Бюджетного кодекса РФ предусмотрены следующие цели — финансирование бюджетного дефицита и погашение имеющихся долговых обязательств. Многими авторами критикуется подобная абстрактная формулировка — «финансирование дефицита бюджета», как с позиции возможности

<sup>75</sup> Можарова М.Е. Указ соч. С. 33.

и целесообразности использования заемных средств на цели более производительные, то есть на инвестиции<sup>76</sup>, так и с позиции невозможности проведения в отсутствие четко определенных целей действенного аудита эффективности за состоянием и управлением государственным долгом<sup>77</sup>, что более подробно будет проанализировано в главе 5 настоящего учебного пособия.

Вместе с тем четкую целевую направленность, как правило, имеют правоотношения, в которых государство выступает в качестве заемщика на международном рынке капиталов. Так, ст. 13 Соглашения о создании Европейского банка реконструкции и развития устанавливает, что «Банк предпринимает все необходимые меры для осуществления контроля за тем, чтобы средства, полученные от кредита ... использовались исключительно для достижения целей, которые были заявлены при получении этого кредита...»<sup>78</sup>.

Важно заметить, что законодательно определенная цель осуществления государственных заимствований — финансирование дефицита бюджета, выражающая собой необходимость направления средств на покрытие разницы, образовавшейся вследствие превышения бюджетных расходов над доходами, по сути, указывает на источник публичных фондов денежных средств — источники финансирования дефицита бюджета.

При этом к источникам финансирования дефицитов федерального бюджета и бюджета субъекта РФ наряду с разницей между поступлениями от размещения и расходами на погашение государственных займов

<sup>76</sup> См., Можарова М.Е. О совершенствовании рынка субфедеральных ценных бумаг в России. - М.: Юридический мир, Издательство Юристъ, 2009. № 1. С. 44-47.

<sup>77</sup> См. например, Крохина Ю.А. Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // Финансовое право. 2010. № 2. С. 17-20.

<sup>78</sup> Соглашение об учреждении Европейского банка реконструкции и развития, подписанное в Париже 29 мая 1990 года и вступившее в силу 28 марта 1991 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банка реконструкции и развития. Режим доступа: <http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicsgu.pdf> (дата обращения: 25.07.2013).

и кредитов относятся также разнице между полученными от возврата бюджетных кредитов средств и суммой предоставленных бюджетных кредитов, объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий, в случае, если исполнение гарантии ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу или обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу (ст. 94–95 Бюджетного кодекса РФ). Таким образом, можно говорить о том, что целевая направленность государственного кредита носит общий характер и выражается в сбалансированности бюджета.

---

Рассматривая принципы государственного кредита в широком его понимании, к числу так называемых универсальных принципов, характеризующих все элементы государственного кредита, следует отнести: возвратность, срочность, обеспеченность, целевую направленность.

Принцип возмездности (платности) в настоящее время, безусловно, применим к отношениям в сфере государственных заимствований, а также с некоторыми оговорками к отношениям по государственному кредитованию. Принцип добровольности же является характерным только для государственных заимствований.

При этом ему корреспондирует принцип публичного интереса, распространяющий свое действие на весь институт государственного кредита.

### Глава 3.

## Эволюция правового регулирования государственного кредита в Российской Федерации

### Истоки

Исследуя государственный кредит в России, следует учитывать ее федеративную форму государственного устройства. В силу этого наряду с общегосударственным кредитом РФ в науке финансового права принято выделять также государственный кредит субъекта РФ.

Точкой отсчета в истории государственного кредита в РФ следует считать 1993 год, когда всенародным голосованием была принята Конституция РФ, определившая правовой статус РФ и субъектов РФ, равноправных во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Принципиальные основы государственной долговой политики, заложенные в Конституции РФ 1993 года, не сразу получили свою правовую реализацию. В частности, вопреки конституционному положению ч. 4 ст. 75 о том, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, правовое регулирование государственного кредита на протяжении длительного времени складывалось преимущественно из подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня и законодательства субъектов РФ.

И, по сути, законодательную основу государственной кредитной деятельности на всей территории РФ составляли принятые на заре перестройки Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>79</sup>, Закон РФ от 13 ноября 1992 года № 3877-1 «О государ-

ственном внутреннем долге Российской Федерации»<sup>80</sup>, Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»<sup>81</sup>.

При этом вышеназванные «доконституционные» законы, предусмотрев в качестве заемных средств бюджетов процентные и беспроцентные ссуды, займы и кредиты коммерческих банков, не определили ни понятия указанных долговых обязательств, ни порядок и условия их возникновения, изменения и прекращения, не говоря уже о предельных нормативах государственных долговых обязательств.

До принятия в РФ специальных законодательных актов порядок выпуска и обращения ценных бумаг на федеральном уровне определялся Положением о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР, утвержденным Постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 года № 78<sup>82</sup>. Действие данного Положения в силу п. 3 распространялось и на государственные долговые обязательства, под которыми понимались любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступают государство, органы государственной власти или управления.

Указом Президента РФ от 4 ноября 1994 года № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации»<sup>83</sup> предусматривалось, что впредь до принятия федерального закона, устанавливающего требования, предъявляемые к ценным

<sup>80</sup> Российская газета. 29.12.1992. № 279.

<sup>81</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

<sup>82</sup> Финансовая газета. 1992. № 5.

<sup>83</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 28. Ст. 2972.

<sup>79</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

бумагам, к публичному размещению с соблюдением предусмотренных законодательством РФ требований допускались, в том числе:

- государственные ценные бумаги,
- облигации, включая облигации, выпускаемые органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления,
- а также иные ценные бумаги, обращение которых разрешено в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ. Здесь следует заметить не вполне обоснованное отделение облигаций, выпускаемых органами государственной власти субъектов РФ, от государственных ценных бумаг.

В условиях широкой правовой дискреции федеральные и региональные органы государственной власти с 1992 года приступили к эмиссии долговых обязательств. В целом для того периода времени были характерны такие виды ценных бумаг, как облигации типа ГКО и ОФЗ, облигации для финансирования инвестиционных программ и проектов (например, жилищное строительство, социально-экономические проекты), сберегательные займы для населения, еврооблигации и векселя.

Что же касается бюджетных ссуд и коммерческих кредитов, привлекаемых в целях покрытия бюджетных дефицитов, то их правовое регулирование носило ситуационный характер. Об этом, в частности, свидетельствуют положения ст. 12 Закона РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-1: «Исполнительный орган власти вправе получать краткосрочные кредиты коммерческих банков по решению представительного органа власти, в котором определяются приемлемые условия заключения соглашения исполнительного органа власти с банком о предоставлении и погашении кредита».

*Становление и развитие нормативного правового регулирования на федеральном уровне*

Качественные изменения в правовом регулировании государственного кредита в РФ произошли только в 1995–1998 годы.

В этот период были приняты и вступили в силу ч. 1 и 2 Гражданского кодекса РФ, которые среди прочего установили особенности участия публично-территориальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124–127), новые правила относительно займа и кредита применительно к капиталистическим реалиям (ст. 807–821) и, что самое важное, дали легальное определение договору государственного займа.

В силу прямого указания законодателя в п. 1 ст. 817 Гражданского кодекса РФ по договору государственного займа заемщиком могут быть Российская Федерация или ее субъекты, а займодавцем — гражданин или юридическое лицо.

Договор государственного займа заключается путем приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заемщика предоставленных ему в займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. В свою очередь, законодательное определение облигации было дано в ст. 816 Гражданского кодекса РФ.

Следуя конституционному принципу, закрепленному в п. 4 ст. 75 Конституции РФ, законодатель в ст. 817 Гражданского кодекса РФ установил добровольность государственных займов и, кроме того, невозможность изменения условий выпущенного в обращение государственного займа.

В 1996 году был введен в действие Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>84</sup>, предметом регулирования которого явились отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг независимо от типа эмитента. Данным законом впервые было предусмотрено требование по установлению представительными органами государственной власти предельных объемов эмиссии ценных бумаг, эмитируемых органами власти соответствующего уровня<sup>85</sup>.

Статьей 19 Закона «О рынке ценных бумаг», посвященной процедуре эмиссии и ее этапам, было предписано, что процедура эмиссии государственных ценных бумаг, условия их размещения и обращения регулируются федеральными законами или в порядке, ими установленном.

Таким законодательным актом, определившим особенности участия публично-территориальных образований в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии государственных ценных бумаг, стал Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Названный Федеральный закон:

— закрепил понятия государственных ценных бумаг РФ, субъекта РФ и их эмитентов,

— установил требования к эмиссии таких бумаг, порядок возникновения и исполнения обязательств РФ, субъекта РФ по государственным ценным бумагам.

Важным нововведением указанного Закона явилась норма ст. 3, определившая, что существование государственных ценных бумаг допускается только в виде эмиссионных ценных бумаг, понятие ко-

<sup>84</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

<sup>85</sup> В настоящее время регламентации предельных объемов эмиссии государственных ценных бумаг посвящена ст. 114 Бюджетного кодекса РФ.

торых законодатель раскрыл в Федеральном законе «О рынке ценных бумаг».

По замыслу законодателя для признания ценной бумаги эмиссионной необходимо, чтобы она одновременно отвечала следующим параметрам:

— закрепляет совокупность имущественных и неимущественных прав, подлежащих удостоверению, уступке и безусловному осуществлению с соблюдением установленных законом формы и порядка;

— размещается выпусками;

— имеет равные объем и сроки осуществления прав внутри одного выпуска вне зависимости от времени приобретения ценной бумаги.

Процедура эмиссии включает в себя несколько последовательных этапов, в том числе регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъекта РФ в Минфине России.

Данное положение Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» создало надежный правовой барьер против выпуска субъектами РФ так называемых «суррогатов» ценных бумаг, а также «суррогатов» платежных и расчетных средств (таких, как вексель)<sup>86</sup>.

Вместе с тем законодательный запрет на выпуск органами государственной власти векселей, столь популярных в начале 1990-х годов<sup>87</sup>, фактически был наложен еще Федеральным законом от 11 марта 1997 года № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»<sup>88</sup>.

Помимо того, что Федеральный закон «Об особенностях эмис-

<sup>86</sup> См. Письмо Минфина России от 30 октября 1997 года № 05-01-04 «Материалы по исполнению законодательства о ценных бумагах» // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>87</sup> См., например, постановление Администрации Мурманской области от 15 декабря 1996 года № 446 «О выпуске простых жилищных векселей Администрации Мурманской области» // Мурманский вестник. 21.12.1996.

<sup>88</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1238.

сии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» упорядочил процедуру эмиссии государственных ценных бумаг, он также узаконил для федеральных и региональных органов государственной власти предельные нормативы, отсутствовавшие на тот момент в бюджетном законодательстве.

К таковым законодатель отнес:

- предельный размер соответствующего государственного долга;
- предельный объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня на текущий финансовый год;
- предельный объем расходов на обслуживание соответствующего государственного долга с учетом задолженности прошлых лет.

Эмиссия государственных ценных бумаг в силу ст. 7 названного Закона ставилась в зависимость от утверждения в составе закона о бюджете указанных предельных значений.

С 1 января 2000 года государственная кредитная деятельность на федеральном уровне регламентируется Бюджетным кодексом РФ. Данный нормативный правовой акт стал основополагающим документом в сфере правового регулирования государственного кредита в РФ. Его положения урегулировали не только отношения по поводу привлечения государством дополнительных финансовых ресурсов, но и отношения, связанные с бюджетным кредитованием, а также предоставлением государственных гарантий.

Бюджетный кодекс РФ восполнил имевшиеся на тот момент пробелы в категориально-понятийном инструментарии правового регулирования государственного кредита, установив легальные дефиниции таких понятий, как государственный долг, государственный заем (заимствование), бюджетный кредит, бюджетная ссуда, государственная гарантия.

Долговые обязательства публично-территориальных образований, составляющие государственный долг, стали рассматриваться в качестве источников финансирования дефицитов соответствующих бюджетов (ст. 94–96 Бюджетного кодекса РФ), тогда как ранее действовавший Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-1 заемные средства наряду с закрепленными и регулируемыми доходами относил к доходным источникам бюджета (ст. 8, 13).

Кроме того, Бюджетным кодексом РФ были установлены определенные ограничения на масштабы долговой деятельности государства. Это касается вышеуказанных предельных нормативов, ранее закрепленных в ст. 7 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»<sup>89</sup>. Помимо этого федеральным законодателем было предписано требование федеральным и региональным органам государственной власти, осуществляющим государственные заимствования, ежегодно разрабатывать и утверждать программы государственных внутренних и внешних заимствований РФ и программу государственных внутренних заимствований субъектов РФ соответственно.

Здесь стоит оговориться, что и до введения на федеральном уровне указанного требования некоторые из субъектов РФ в своих законодательных актах предусматривали подобную обязанность. Например, в ст. 6 Закона города Москвы от 24 декабря 1997 года № 55 «О долговых обязательствах города Москвы» закреплялось, что программа долговых обязательств города Москвы, содержащая формы, виды и объемы долговых обязательств на очередной финансовый год, привлекаемых для нужд города, представляется мэром

<sup>89</sup> Согласно п. 2 ст. 16 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» положения ст. 7 действовали до вступления в силу норм Бюджетного кодекса РФ, устанавливающих предельное значение объема долга, предельный объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета на текущий финансовый год, и предельные расходы на обслуживание государственного долга.

Москвы Московской городской Думе в составе документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год.

Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что закрепление данного требования на федеральном уровне, безусловно, способствовало упорядочению процесса осуществления государственных заимствований и максимизации ответственности субъектов РФ по принятию и своевременному исполнению своих долговых обязательств. Правда подобная обязанность не была распространена законодателем на региональные внешние заимствования, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ с учетом положений п. 3 ст. 103 Бюджетного кодекса РФ<sup>90</sup>.

Первоначальная редакция п. 1 ст. 98, п. 3 ст. 99 Бюджетного кодекса РФ к возможным формам государственных долговых обязательств относил следующие:

- кредитные соглашения и договоры;
- государственные ценные бумаги;
- договоры о предоставлении государственных гарантий, договоры поручительства по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформленные долговые обязательства третьих лиц в государственный долг РФ (субъекта РФ) на основе принятых федеральных законов (законов субъекта РФ);
- соглашения и договоры, в том числе международные, о пролонгации и реструктуризации государственных долговых обязательств прошлых лет.

Следует обратить внимание на то, что в названном перечне государственных долговых обязательств не значилась такая форма как бюджетная ссуда, широко используемая с начала 1990-х годов пу-

<sup>90</sup> См. первоначальную редакцию Бюджетного кодекса РФ.

блично-территориальными образованиями в случаях недостаточности средств для финансирования бюджетных расходов. Бюджетные ссуды законодателем были отнесены к формам финансовой помощи (межбюджетным трансфертам)<sup>91</sup> и включены в состав неналоговых доходов бюджетов<sup>92</sup>, что, как видится, не соотносится с такими присущими ей характеристиками, как срочность, возвратность и возмездность (в определенных законом случаях).

Необходимо иметь в виду, что бюджетная ссуда может рассматриваться не только в качестве формы привлечения денежных средств в бюджет, но и в качестве инструмента размещения бюджетных средств. Последним свойством обладает и бюджетный кредит, понятие которого было введено в правовое поле с 1 января 2000 года Бюджетным кодексом РФ.

Согласно действовавшей на тот момент редакции ст. 6 Бюджетного кодекса РФ отличия между бюджетной ссудой и бюджетным кредитом сводились к субъекту, с которым публично-территориальное образование вступает в кредитные отношения. Если в рамках бюджетного кредитования отношения возникали между публично-правовым образованием и юридическим лицом, то в случае с предоставлением бюджетной ссуды — с другим публично-правовым образованием.

Федеральным законом от 28 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»<sup>93</sup> понятие бюджетной ссуды было исключено. Данное изменение носило скорее терминологическое значение. Бюджетный кредит, совмещивший в себе признаки утративших силу легитимных понятий бюджетного

<sup>91</sup> См. ст. 133, 139 Бюджетного кодекса РФ в первоначальной редакции.

<sup>92</sup> См. ст. 41 Бюджетного кодекса РФ в первоначальной редакции.

<sup>93</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

кредита и бюджетной ссуды, был определен законодателем как форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах<sup>94</sup>.

При этом, несмотря на то, что бюджетный кредит был включен как форма долгового обязательств в состав государственного долга (ст. 98, 99 Бюджетного кодекса РФ), он продолжал рассматриваться федеральным законодателем и в качестве формы межбюджетного трансферта (ст. 129, 134 Бюджетного кодекса РФ<sup>95</sup>).

Непоследовательность бюджетного законодательства РФ того периода времени проявлялась и в другом. Так, в то время как бюджетные кредиты не относились к государственным заимствованиям, такой вид долгового обязательства, как государственные гарантии, выданные от имени РФ (субъекта РФ), включался законодателем в определение указанного понятия (ст. 89, 90 Бюджетного кодекса РФ).

Стоит заметить, что понятие государственной гарантии также относится к новеллам бюджетного законодательства РФ. До принятия Бюджетного кодекса РФ публично-территориальные образования для обеспечения исполнения обязательств третьими лицами выдавали поручительства. По этой причине первоначальная редакция Бюджетного кодекса РФ среди форм долговых обязательств публично-правовых образований называла как договоры о предоставлении государственных гарантий, так и договоры поручительства по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами, хотя, по своей природе, данные долговые обязательства являются тождественными<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Определение бюджетного кредита дано в редакции Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3339.

<sup>95</sup> В редакции Федерального закона от 28 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

<sup>96</sup> Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» договоры поручительства как вид долгового обязательства

До 1 января 2000 года органы государственной власти при заключении и исполнении договоров поручительства руководствовались общими положениями Гражданского кодекса РФ о способах обеспечения исполнения обязательств, а также нормами Гражданского кодекса РФ о договоре поручительства. При этом никаких особенностей предоставления органами государственной власти поручеств по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами гражданское законодательство РФ не предусматривало.

В целях укрепления финансовой дисциплины и создания обоснованного механизма предоставления гарантий или поручеств Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти по займам и кредитам Президентом РФ 23 июля 1997 года был издан Указ № 773 «О предоставлении гарантий и поручеств по займам и кредитам»<sup>97</sup>, установивший, что гарантии и поручества не предоставляются организациям, имеющим задолженность по платежам в бюджет либо государственные внебюджетные фонды, а также что предоставление гарантий и поручеств осуществляется на конкурсной основе. Согласно п. 5 порядок, предусмотренный данным нормативным документом, был распространен и на органы государственной власти субъектов РФ при предоставлении ими гарантий или поручеств по займам и кредитам.

Законодательное же оформление институт государственного гарантирования (поручества), как было отмечено ранее, получил только с принятием Бюджетного кодекса РФ, который не только закрепил легальную дефиницию государственной гарантии, но и установил порядок их предоставления.

Особую роль в правовом регулировании государственного кредита, в том числе регионального значения, играет Федеральный были исключены из состава государственного долга.

<sup>97</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3606.

закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Названный Федеральный закон устранил имевшиеся на тот момент внутренние противоречия Бюджетного кодекса РФ, а также восполнил некоторые пробелы правового регулирования бюджетных правоотношений.

В частности, государственная гарантия, будучи самостоятельным видом долгового обязательства публично-территориального образования, была исключена из определения понятия государственных заимствований ввиду разного экономического и правового содержания указанных категорий. По аналогичным основаниям бюджетный кредит был изъят из перечня форм межбюджетных трансфертов. К числу обязательных требований теперь отнесены разработка и утверждение не только программ государственных внутренних и внешних заимствований РФ, государственных внутренних заимствований субъекта РФ, но и программ государственных внешних заимствований субъекта РФ и государственных гарантий РФ и субъекта РФ. Кроме того, законодатель более полно регламентирован порядок и условия осуществления государственных заимствований и предоставления бюджетных кредитов и государственных гарантий.

Немаловажное значение для правового регулирования государственного кредита имеет также Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>98</sup>.

В соответствии со ст. 26.13 названного Закона органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно обеспечивают сбалансированность регионального бюджета и соблюдение установленных законодательством РФ требований к размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга субъекта РФ и исполнению долговых обязательств субъекта РФ.

В ст. 26.21 указанного Федерального закона декларируется право субъекта РФ привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг субъекта РФ.

#### *Подзаконное нормативное правовое регулирование*

Российская правовая система предполагает, что общественные отношения наряду с законами могут регулироваться и иными нормативными правовыми актами, не являющимися по своей природе законами. Как следует из норм ст. 1 и 3 Бюджетного кодекса РФ, отношения государственного кредита, будучи бюджетными правоотношениями, на федеральном уровне регламентируются также подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти.

Стоит отметить, что нормотворческая деятельность Президента РФ по регулированию бюджетных правоотношений, в том числе отношений государственного кредита, в настоящее время не столь активна по сравнению с 1990-ми годами. Большинство указов Президента РФ, входящих в систему источников современного бюджетного права России, было принято именно в 1990-е годы, при этом ряд таких указов на сегодняшний день представляют собой «юридические переживания»<sup>99</sup>. К числу подобных актов Президента РФ

<sup>98</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>99</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А.А. Ялбулганова / под ред. д-ра юрид. наук, профессора А.Н. Козырина. – М., 2012. С. 33.

можно отнести, например, Указ от 12 мая 1997 года № 467<sup>100</sup>, которым предусматривалось прекращение предоставления гарантий и поручительств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым субъектами РФ.

Подзаконное нормативное правовое регулирование в бюджетной сфере реализует Правительство РФ в рамках своей компетенции, установленной Конституцией РФ (ст. 114, 115), Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>101</sup>. Примером подзаконных актов Правительства РФ, затрагивающих вопросы кредитно-заемной деятельности государства, может служить Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 года № 1238 «О государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии»<sup>102</sup>.

В свою очередь, федеральным органом государственной власти, наделенным полномочиями по нормативно-правовому регулированию в бюджетной сфере и в сфере государственного долга, является Министерство финансов РФ<sup>103</sup>. Соответствующие акты Минфин России издает в форме приказов. Применительно к рассматриваемому вопросу среди них, в частности, можно назвать Приказ Минфина России от 20 декабря 2007 года № 140н «Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации»<sup>104</sup>.

<sup>100</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 1997 года № 467 «О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2233.

<sup>101</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>102</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7056.

<sup>103</sup> См. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

<sup>104</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 6.

Правовая регламентация государственного кредита в субъекте РФ осуществляется с учетом требований законодательства РФ, которая в силу п. «ж» ст. 71 Конституции РФ наделена исключительной компетенцией в области установления основ финансового и кредитного регулирования.

Как следует из п. 3.1 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ», по вопросам в сфере региональных долговых отношений, отнесенным к самостоятельным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, региональные органы государственной власти правомочны принимать законы, иные нормативные правовые акты, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, то есть в порядке непосредственного правотворчества.

В этой связи, интерес вызывает подп. 34 п. 2 ст. 26.3 названного Закона, в соответствии с которым полномочие по привлечению субъектом РФ заемных средств, а также обслуживанию и погашению внутренних и внешних долгов субъекта РФ относится к полномочиям региональных органов государственной власти в сфере совместного ведения РФ и субъектов Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти осуществляется на основе Конституции РФ, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (п. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Следуя указанному конституционному принципу, федеральный законодатель в п. 2 ст. 26.1 рассматриваемого Федерального

закона предусмотрел, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ.

При этом предполагается, что все указанные договоры и нормативные правовые акты должны соответствовать Конституции РФ<sup>105</sup>. Все они призваны не дополнять, а реализовывать конституционные положения, в некоторых случаях конкретизируя их.

Долговая же сфера государственной деятельности, отнесенная федеральным законодателем к региональным полномочиям по предметам совместного ведения РФ и входящих в нее субъектов, не упомянута в ст. 72 Конституции РФ, определившей направления совместного ведения Федерации и ее субъектов. Следовательно, согласно общему принципу ст. 73 Конституции РФ, она должна находиться в исключительном ведении субъекта РФ, и региональные органы государственной власти в указанных правоотношениях обладают всей полнотой государственной власти.

Вместе с тем не стоит забывать, что финансовое и кредитное регулирование, как было указано ранее, является согласно п. «ж» ст. 71 Конституции РФ прерогативой Федерации. Кроме того, установление порядка выпуска государственных займов, исходя из п. 4 ст. 75 Конституции РФ, также входит в компетенцию РФ. Сказанное означает, что законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области региональных кредитно-долговых отношений в силу п. 5 ст. 76 Конституции РФ не могут противоречить федеральному законодательству.

<sup>105</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 года № 250-О «По запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, как представляется, федеральный законодатель ошибочно отнес полномочие по привлечению заемных средств, а также обслуживанию и погашению региональных долгов к полномочиям субъекта РФ по предметам его совместного ведения с РФ. Заемная деятельность регионов входит в исключительное ведение субъекта РФ, однако, будучи элементом финансовой деятельности государства, ее нормативно-правовое регулирование лежит в плоскости предметов ведения самой Федерации, что обуславливает необходимость соответствия регионального законодательства федеральному.

Основные начала региональной долговой политики заложены в конституциях (уставах) субъектов РФ, положения которых прямо или опосредованно закрепляют возможность, принципы и порядок регулирования государственной кредитной деятельности на уровне отдельных субъектов РФ.

Так, например, в п. 4 ст. 16 Устава Нижегородской области<sup>106</sup> закреплено право Нижегородской области привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска государственных ценных бумаг области, в порядке, установленном областным законом в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Отдельные нормы конституций (уставов) субъектов РФ устанавливают компетенцию законодательного (представительного), высшего исполнительного и других органов государственной власти субъектов РФ в сфере региональных долговых отношений.

В части полномочий Государственного Собрания Республики Башкортостан Конституция Республики Башкортостан<sup>107</sup>, например, предусматривает, что законопроекты о введении или об отмене на-

<sup>106</sup> Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 219-3 // Правовая среда. 18.01.2006. № 3(676) (приложение к газете Нижегородские новости от 18.01.2006. № 7(3419)).

<sup>107</sup> Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

логов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Республики Башкортостан, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Республики Башкортостан, рассматриваются Государственным Собранием Республики Башкортостан по представлению Президента Республики Башкортостан либо при наличии заключения Президента Республики Башкортостан, представляемого в Государственное Собрание Республики Башкортостан в течение одного месяца (ст. 76). Аналогичная норма закреплена также в п. 2 ст. 36 Устава города Москвы<sup>108</sup>.

Отметим, что данные положения проистекают из п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ», регламентирующей правовые основы законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

Применительно к полномочиям исполнительной ветви государственной власти нормы Устава Санкт-Петербурга<sup>109</sup> гласят, что Правительство Санкт-Петербурга разрабатывает для представления Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга проект бюджета Санкт-Петербурга, в котором, в частности, определяются основные параметры программ государственных заимствований и государственных гарантий Санкт-Петербурга, предельный объем государственного долга Санкт-Петербурга и расходов на его обслуживание, а также обеспечивает их исполнение. Также Правительство Санкт-Петербурга готовит отчет об исполнении бюджета Санкт-Петербурга, в том числе в части параметров кредитно-заемной

деятельности, для представления их Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга (подп. 7 п. 2 ст. 42, подп. 2, 4 п. 3 ст. 44 Устава Санкт-Петербурга).

Кроме того, в конституционно-правовых нормах субъектов РФ нашли свое отражение и основы осуществления контрольной деятельности за реализацией региональной долговой политики. Так, например, в соответствии со ст. 43 Устава (Основного закона) Владимирской области<sup>110</sup> контрольными функциями наделена образованная Законодательным Собранием Счетная палата Владимирской области, полномочия, состав и порядок деятельности которой устанавливаются областным законом в соответствии с федеральным законодательством<sup>111</sup>.

Согласно Закону Владимирской области от 12 декабря 2011 года № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области»<sup>112</sup> в круг полномочий Счетной палаты Владимирской области, в частности, входит контроль за состоянием внутреннего долга, оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий (подп. 8, 9 п. 1 ст. 8).

Более детальное нормативно-правовое регулирование региональной кредитной деятельности, учитывающее особенности экономического развития конкретного региона и его потребности в заемных ресурсах, содержится в законодательных и иных правовых актах субъекта РФ, принятых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

<sup>110</sup> Закон Владимирской области от 14 августа 2001 года № 62-ОЗ «Устав (Основной Закон) Владимирской области» // Владимирские ведомости. 23.08.2001. № 152-153.

<sup>111</sup> См. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

<sup>112</sup> Владимирские ведомости. 17.12.2011. № 283.

<sup>108</sup> Закон города Москвы от 28 июня 1995 года «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

<sup>109</sup> Устав Санкт-Петербурга. Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга от 14 января 1998 года // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 26.02.1998. № 2.

Причем положения, посвященные правовой регламентации региональных кредитно-долговых отношений, можно найти как в кодифицированных или интегрирующих (базовых) актах бюджетного законодательства субъектов РФ (например, в Бюджетном кодексе Республики Татарстан от 29 мая 2004 года № 35-ЗРТ<sup>113</sup> регулированию данной сферы правоотношений отведена глава IV «Дефицит бюджета и источники его покрытия», в Законе Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге»<sup>114</sup> — гл. 6 «Государственный долг Санкт-Петербурга», в Законе Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 года № 1095-III «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)»<sup>115</sup> — гл. 5 «Дефицит бюджета и источники его финансирования» и 6 «Государственный и муниципальный долг»), так и в специальных законодательных и иных правовых актах субъекта РФ (например, Закон города Москвы от 14 ноября 2007 года № 43 «О государственном долге города Москвы»<sup>116</sup>, Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 года № 35 «О порядке предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета Республики Дагестан»<sup>117</sup>, Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14 декабря 2001 года № 317 «О мерах по регулированию долговых обязательств Республики Башкортостан»<sup>118</sup>).

За минувшее двадцатилетие нормативно-правовое наполнение института государственного кредита в РФ претерпело разительные перемены.

Законодательное оформление в системной взаимосвязи получили все элементы указанного правового института — государственные заимствования, бюджетное кредитование и государственные гарантии. Долговые обязательства перестали рассматриваться в качестве бюджетных доходов, а отнесены законодателем в силу их экономического и правового содержания к источникам финансирования дефицита бюджета. На федеральном уровне установлены определенные ограничения на масштабы региональной долговой деятельности, что обусловлено ее влиянием на реализацию государственной долговой политики РФ в целом.

---

<sup>113</sup> Ведомости Государственного совета Татарстана. 2004. № 4-5. Ст. 238.

<sup>114</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 27.

<sup>115</sup> Якутские ведомости. 29.12.2007. № 102.

<sup>116</sup> Ведомости Московской Городской Думы. 2008. № 12. Ст. 249.

<sup>117</sup> Собрание Законодательства Республики Дагестан. 2005. № 10. Ст. 659.

<sup>118</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2002. № 1(139). Ст. 86.

#### Глава 4. Правовые основы государственного долга в Российской Федерации

Государственный кредит и государственный долг являются взаимозависимыми явлениями, при этом последний представляет собой следствие функционирования первого.

Согласно легальному определению, закрепленному в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, под *государственным долгом* понимаются обязательства, возникающие из государственных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие виды долговых обязательств, принятые на себя РФ или субъектом РФ.

От общегосударственного долга РФ следует отличать государственный долг субъекта РФ, представляющий собой совокупность долговых обязательств соответствующего субъекта РФ, которые обеспечиваются всем находящимся в собственности субъекта РФ имуществом, составляющим казну субъекта РФ.

Автономность государственного и регионального долгов обусловлена тем, что в силу ст. 126 Гражданского кодекса РФ, ст. 102 Бюджетного кодекса РФ Российская Федерация не отвечает по долговым обязательствам субъектов РФ, равно как субъекты РФ не отвечают по долговым обязательствам РФ, а также по долговым обязательствам друг друга. Исключение из указанного правила составляют случаи выдачи государственной гарантии одним публично-правовым образованием другому.

Особенности государственного долга на федеральном и региональном уровнях отражены в структуре соответственно государственного долга РФ и государственного долга субъекта РФ.

Структура государственного долга РФ в настоящее время представлена следующей группировкой долговых обязательств (ст. 98 Бюджетного кодекса РФ):

— кредиты, привлеченные от имени РФ как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

— государственные ценные бумаги, выпущенные от имени РФ;

— бюджетные кредиты, привлеченные в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;

— государственные гарантии РФ;

— иные долговые обязательства, ранее отнесенные в соответствии с законодательством РФ на государственный долг РФ.

Подобная группировка долговых обязательств установлена в п. 2 ст. 99 Бюджетного кодекса РФ в отношении субъекта РФ с разницей в субъектном составе лиц, у которых субъект РФ вправе заимствовать денежные средства в форме получения кредитов.

При этом согласно прямому указанию федерального законодателя перечень долговых обязательств субъекта РФ является исчерпывающим. Однако следует заметить, что конструкция правовой нормы п. 3 ст. 99 Бюджетного кодекса РФ говорит об обратном: в объем государственного долга субъекта РФ включается объем иных (за исключением указанных обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ, полученным бюджетным кредитам и кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, а также по государственным гарантиям субъекта РФ) непогашенных долговых обязательств субъекта РФ.

По всей видимости, речь идет о пролонгированных и реструктуризированных долговых обязательствах субъекта РФ прошлых лет.

Объем государственного долга образует только номинальная стоимость государственных долговых обязательств, выплата же процентов и иных платежей по ним, в соответствии со ст. 69 Бюджетного кодекса РФ, является самостоятельной формой расходования бюджетных средств.

Государственный долг принято классифицировать по различным основаниям, в том числе:

— **по субъекту, у которого возникает долговое обязательство**, на *государственный долг РФ* и *государственный долг субъекта РФ*.

— **по срокам погашения долговых обязательств** на капитальный и текущий долг.

*Капитальный долг* представляет собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам, а *текущий долг* — сумму расходов государства по долговым обязательствам, срок погашения по которым уже наступил.

— **по срокам привлечения долговых обязательств** на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный долг.

*Краткосрочными долговыми обязательствами* именуют обязательства, привлекаемые сроком до одного года, *среднесрочными* — от одного до пяти лет и *долгосрочными* — от пяти до тридцати лет.

— **по валюте долговых обязательств или по субъектному составу** на *внутренний* и *внешний долг*.

Последняя классификация государственного долга заслуживает отдельного внимания.

Основным признаком, по которому принято классифицировать государственный долг на внутренний и внешний, является валюта обязательства. Валютный критерий в отношении государственного долга

России был введен еще Законом РФ от 13 ноября 1992 года № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации».

По такому признаку в ст. 98 Бюджетного кодекса РФ осуществляется деление государственного долга РФ на внутренний и внешний.

В свою очередь, анализ компонентов государственного внутреннего и внешнего долга субъекта РФ, закрепленных в ст. 99 Бюджетного кодекса РФ, показывает, что в целом законодатель также следует указанному правилу. Вместе с тем исключение из данного общего правила составляют обязательства субъекта РФ перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований)<sup>119</sup>.

Так, долговые обязательства субъекта РФ в форме заимствований и государственных гарантий в иностранной валюте, возникающие перед РФ в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в силу подп. 5 п. 4 ст. 99 Бюджетного кодекса РФ включаются в объем государственного внутреннего долга субъекта РФ. Очевидно, что при отнесении указанных долговых обязательств на внутренний долг законодатель руководствовался вместо валютного критерия субъектным или резидентским.

Другими словами, дополнительным критерием разделения государственного долга на внутренний и внешний может служить субъектный состав лиц, перед которыми у государства возникают долговые обязательства. Соответственно, государственные долговые обязательства перед резидентами образуют государственный внутренний долг, государственные долговые обязательства перед нерезидентами — государственный внешний долг.

<sup>119</sup> Под целевыми иностранными кредитами (заимствованиями) согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понимается форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством РФ государственный внутренний долг РФ формируют следующие виды долговых обязательств:

- государственные ценные бумаги РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;
- кредиты, полученные РФ в национальной валюте от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций и международных финансовых организаций;
- государственные гарантии РФ, выраженные в валюте РФ;
- иные долговые обязательства РФ, оплата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

К образованию же государственного внешнего долга РФ приводят:

- государственные ценные бумаги РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- кредиты, полученные РФ в иностранной валюте от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственные гарантии РФ, выраженные в иностранной валюте.

В свою очередь, государственный внутренний долг субъекта РФ представлен следующими видами долговых обязательств:

- государственные ценные бумаги субъекта РФ, номинированные в валюте РФ;
- бюджетные кредиты;
- кредиты от кредитных организаций и от международных финансовых организаций;

— государственные гарантии субъекта РФ, выраженные в валюте РФ;

— государственные заимствования и гарантии субъекта РФ, по которым возникают региональные долговые обязательства перед РФ в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

— иные непогашенные долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте РФ.

На государственный внешний долг субъекта РФ относятся:

- государственные ценные бумаги субъекта РФ, номинированные в иностранной валюте;
- кредиты от иностранных банков;
- государственные гарантии, предоставленные субъектом РФ в иностранной валюте, а также предоставленные в обеспечение обязательств в иностранной валюте;
- иные непогашенные долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

Более характерным для РФ и субъектов РФ в настоящее время является государственный внутренний долг, что обусловлено сознательной долговой политикой РФ последнего десятилетия. Об этом, в частности, говорят данные Минфина России<sup>120</sup>: объем государственного внутреннего долга РФ по состоянию на 1 октября 2013 года составляет 5 109 855,678 млн руб., объем государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 сентября 2013 года значится в сумме 99 078,8 млн долл. США или 3 294 112,4951 млн руб.<sup>121</sup>;

<sup>120</sup> См. Государственный долг [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: [http://www1.minfin.ru/ru/public\\_debt/index.php/](http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/index.php/) (дата обращения: 20.10.2013).

<sup>121</sup> С учетом официального курса доллара США к рублю в размере 33,2474 руб., установленного Центральным банком РФ на 1 сентября 2013 года. (См. Курс валют [Электронный ресурс] // Официальный сайт Центрального банка РФ. Режим доступа: [http://www.cbr.ru/currency\\_base/D\\_print.aspx?date\\_req=01.09.2013](http://www.cbr.ru/currency_base/D_print.aspx?date_req=01.09.2013) (дата обращения: 20.10.2013)).

объем государственного внутреннего долга субъектов РФ по состоянию на 1 октября 2013 года отражен в сумме 1 388 881 649,2 тыс. руб., объем государственного внешнего долга субъектов РФ на указанную отчетную дату равен 18 574 055,4 тыс. руб.

Структура регионального долга зависит от особенностей экономического развития конкретного региона. Так, например, согласно Долговой книге внутреннего долга Республики Татарстан на 1 января 2013 года<sup>122</sup> государственный внутренний долг названного региона представлен следующими видами долговых обязательств:

— бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет Республики Татарстан из бюджетов бюджетной системы РФ, в объеме 66 949 778,45 тыс. руб.;

— государственные гарантии Республики Татарстан, обязательства по которым выражены в валюте РФ, в объеме 13 000 000,00 тыс. руб.;

— государственные гарантии Республики Татарстан, предоставленные Российской Федерации в иностранной валюте, в объеме 5 906 635,98 тыс. руб.

Как видно из указанного перечня видов долговых обязательств, государственный внутренний долг Республики Татарстан представлен в основном нерыночными инструментами финансирования бюджетного дефицита, удельный вес в объеме государственного долга данного субъекта РФ составляют бюджетные кредиты. Внешний государственный долг в Республике Татарстан вообще не значится.

Иным образом выглядит структура государственного долга города Москвы. По данным информации, размещенной на официаль-

ном портале Правительства города Москвы<sup>123</sup>, преобладающим видом долговых обязательств города Москвы по состоянию на 1 апреля 2013 года являются государственные облигационные займы (145 006,00 млн руб.), вторую позицию в структуре государственного долга названного региона занимают бюджетные кредиты (19 854,4 млн руб.), третью — кредиты (16 199,5 млн руб.) и, наконец, последнюю — государственные гарантии (1 150,0 млн руб.). При этом государственные облигационные займы, бюджетные кредиты и государственные гарантии формируют государственный внутренний долг города Москвы, а кредиты составляют государственный внешний долг.

В свете последних изменений в законодательстве РФ правовое регулирование регионального внешнего долга представляет особый интерес.

Чрезмерный либерализм в вопросе осуществления региональных внешних заимствований и, как следствие, активная практика привлечения внешних займов и кредитов органами государственной власти субъектов РФ в конце прошлого столетия привела к неконтролируемому, а главное, неоправданному росту регионального внешнего долга. В результате некоторые из субъектов РФ оказались на грани дефолта по внешним долговым обязательствам. Опасность негативного влияния заимствований регионов на показатели долговой устойчивости государства в целом послужила основанием для введения соответствующих запретов путем внесения поправок в Бюджетный кодекс РФ. Так, субъекты РФ лишились права финансировать дефицит своих бюджетов за счет осуществления заимствований на международном рынке капитала.

Статьей 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Рос-

<sup>122</sup> См. Государственный долг Республики Татарстан. [Электронный ресурс] // Официальный портал Правительства Республики. Режим доступа: <http://minfin.tatarstan.ru/rus/info.php?id=82061> (дата обращения: 08.04.2013).

<sup>123</sup> См. Динамика и структура объемов государственного долга по видам долговых обязательств. [Электронный ресурс] // Официальный портал Правительства города Москвы. Режим доступа: [http://budget.mos.ru/debt\\_types/](http://budget.mos.ru/debt_types/) (дата обращения: 08.04.2013).

сийской Федерации» было предусмотрено, что субъекты РФ могут заимствовать на внешнем рынке только для погашения ранее привлеченных внешних долговых обязательств, то есть в целях рефинансирования прежней внешней задолженности.

На протяжении всего срока действия указанных законодательных запретов и ограничений была предпринята ни одна попытка их преодоления.

В частности, в 2003 году депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ Г. В. Боосом, В. В. Гальченко, А. Д. Жуковым был предложен проект Федерального закона № 310840-3 «О внесении изменения в ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»<sup>124</sup>, предусматривающий расширение возможностей субъектов РФ по привлечению внешних заемных средств.

По смыслу данного проекта субъекты РФ, имеющие устойчивое финансовое положение, получают право осуществлять привлечение внешних займов и кредитов на финансирование дефицитов своих бюджетов. Критериями же подобной устойчивости являются следующие показатели:

— предельный объем государственного внешнего долга субъекта РФ, утвержденный законом о бюджете на соответствующий финансовый год, не должен превышать половины утвержденного названным законом объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

— международный кредитный рейтинг субъекта РФ не должен быть ниже, чем на одну ступень, кредитного рейтинга РФ;

— планируемый объем погашения и обслуживания долговых обязательств соответствующего субъекта РФ в каждом финансовом году в течение всего срока, на который привлекается внешнее за-

<sup>124</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

имствование, не должен превышать 30 процентов ежегодного объема доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Данная законодательная инициатива не получила дальнейшей реализации, в 2006 году названный проект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Протокол от 21 декабря 2006 года № 207, п. 17)<sup>125</sup>.

Добиться некоторых послаблений пыталось и Правительство города Москвы, обратившись в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности установленных бюджетным законодательством запретов и ограничений на осуществление внешних заимствований субъектов РФ<sup>126</sup>.

В данном запросе, в частности, оспаривалось вышеупомянутое положение ст. 2 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» как нарушающее конституционный принцип равенства, установленное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также как необоснованно умалющее финансовую самостоятельность субъектов РФ и создающее препятствия для полноценной реализации органами государственной власти субъектов РФ мер по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

<sup>125</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>126</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 года № 192-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

Конституционный Суд РФ определил, что довод Правительства города Москвы о том, что федеральный законодатель, установив положение, ограничивающее для субъекта РФ возможность выступать в качестве заемщика, вышел за пределы своих конституционных полномочий, не может быть поддержан в силу того, что объем гражданской правоспособности субъекта РФ не совпадает с гражданской правоспособностью РФ, обуславливающей право выступать заемщиком. Кроме того, Суд отметил, что РФ, осуществляя финансовое регулирование (ст. 71, п. «ж» Конституции РФ), обладает дискреционными полномочиями в выборе правовых средств, что позволяет ей учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития России.

Правомочие по осуществлению региональных внешних заимствований не только в целях рефинансирования прежней задолженности, но и в целях финансирования дефицита бюджета было «возвращено» субъектам РФ только спустя десятилетие.

Статья 103 Бюджетного кодекса РФ, изложенная Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ в новой редакции, определила, что под государственными внешними заимствованиями субъекта РФ следует понимать государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в бюджет субъекта РФ от иностранных банков, по которым возникают обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

При этом, предоставив региональным властям право заимствовать на внешнем рынке, федеральный законодатель установил целый ряд ограничений.

Во-первых, в соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ, субъект РФ вправе осуществлять внешние заимствования

лишь тогда, когда этот выпуск не «конкурирует» с внешним облигационным займом, эмитируемым РФ в лице ее компетентных органов. Контроль за соблюдением принципа приоритетности внешних заимствований РФ при рассмотрении вопросов о выпуске субъектами РФ внешних облигационных займов осуществляет Департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов Минфина России<sup>127</sup>.

Во-вторых, правом осуществления внешних заимствований в целях финансирования дефицита бюджета субъекта РФ и погашения внешнего долга субъекта РФ могут воспользоваться лишь те субъекты, у которых в течение двух из трех последних отчетных лет расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) не превышала 5 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. В отношении же тех субъектов, у которых данный расчетный показатель превышен, закон определяет единственную возможную цель привлечения внешних займов и кредитов — обеспечение погашения внешнего долга субъекта РФ.

Иными словами законодатель запрещает одновременно пользоваться финансовой помощью в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и привлекать дополнительные средства в бюджет за счет осуществления внешних заимствований.

И, в-третьих, в силу п. 3 ст. 6 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» для осуществле-

---

<sup>127</sup> См. Приказ Минфина России от 6 апреля 2001 года № 30н «Об утверждении стандартов раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг, формы заявления о государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, и формы представления отчета об итогах эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг» // Российская газета. № 101. 29.05.2001.

ния субъектом РФ выпуска внешнего облигационного займа ему необходимо документально подтвердить получение в соответствии с международными стандартами кредитного рейтинга от не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств не ниже уровня, установленного Правительством РФ. Указанные данные представляются региональным эмитентом в Минфин России при государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг субъекта РФ<sup>128</sup>.

Названные ограничения вступили в силу с 1 января 2011 года<sup>129</sup>.

Исходя из установленных бюджетным законодательством ограничений, потенциально в 2012 году стал возможным выход на международный рынок капитала только для шести субъектов РФ. При этом для пяти из них (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ) речь шла о финансировании дефицита соответствующего бюджета и погашении накопленных долговых обязательств, а для одного (Республика Башкортостан) — исключительно о рефинансировании внешнего долга<sup>130</sup>.

Из указанных шести потенциальных заемщиков в настоящее время только два субъекта РФ (г. Москва и Республика Башкортостан) имеют долговые обязательства, номинированные в иностранной валюте.

Согласно информации об объемах государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований, размещенной

<sup>128</sup> См. п. 7 Правил государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 01 декабря 2012 года № 1228.

<sup>129</sup> См. ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ.

<sup>130</sup> См. Основные направления государственной долговой политики РФ на 2012-2014 годы. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: [http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/08/Dolgovaya\\_politika\\_na\\_sayt.pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/08/Dolgovaya_politika_na_sayt.pdf) (дата обращения: 08.04.2013).

на официальном сайте Минфина России<sup>131</sup>, по состоянию на 1 марта 2013 года государственный внешний долг города Москвы и Республики Башкортостан значится в размере 16 297 094,00 тыс. руб. и 765 505,00 тыс. руб. соответственно.

При этом анализ динамики объемов государственного долга города Москвы по видам долговых обязательств, представленной на официальном портале Правительства города Москвы<sup>132</sup>, показывает, что государственный внешний долг активными темпами сокращается и на вышеуказанную отчетную дату складывается исключительно из долговых обязательств по кредитным соглашениям, несмотря на все потенциальные возможности выхода данного региона с января 2011 года на международный рынок капитала путем выпуска внешнего облигационного займа (с учетом соответствия требованиям, установленным бюджетным законодательством РФ).

Как известно, внешний рынок притягателен для эмитентов, в том числе и для субъектов РФ, большими объемами спроса, относительно недорогими финансовыми ресурсами и значительной продолжительностью заимствований. При этом ввиду того, что долговые операции на внешнем рынке всегда сопряжены с риском, представляется, что реализация правомочия по привлечению субъектом РФ внешних заимствований должна быть обусловлена определенным уровнем финансового развития региона и степенью финансовой дисциплины.

Собственно, на сегодняшний день федеральный законодатель исходит из подобных же оснований. Помимо вышеперечисленных

<sup>131</sup> См. Объем государственного долга субъектов РФ и долга муниципальных образований. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: [http://www1.minfin.ru/ru/public\\_debt/subdbt/](http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/) (дата обращения: 08.04.2013).

<sup>132</sup> См. Динамика и структура объемов государственного долга по видам долговых обязательств. [Электронный ресурс] // Официальный портал Правительства города Москвы. Режим доступа: [http://budget.mos.ru/debt\\_types/](http://budget.mos.ru/debt_types/) (дата обращения: 08.04.2013).

условий привлечения субъектом РФ займов и кредитов за рубежом в бюджетном законодательстве РФ содержатся и более общие критерии правомерности осуществления заимствований, в том числе на внешнем рынке:

— предельный объем заимствований субъектов РФ (ст. 106 Бюджетного кодекса РФ);

— предельный объем государственного долга субъекта РФ (ст. 107 Бюджетного кодекса РФ);

— предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (ст. 111 Бюджетного кодекса РФ);

— разработка и утверждение программы государственных внешних заимствований субъекта РФ в составе закона о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) (ст. 108.2 Бюджетного кодекса РФ).

Стоит обратить внимание на то, что Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса»<sup>133</sup> внесены некоторые изменения в ст. 104 Бюджетного кодекса РФ, направленные на установление условий осуществления внешних заимствований субъектов РФ<sup>134</sup>.

В целом данные поправки дополняют и уточняют установленные законодательством РФ условия осуществления субъектами РФ заимствований за рубежом.

<sup>133</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2331.

<sup>134</sup> См. Пояснительную записку «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В качестве же нового условия привлечения субъектом РФ займов и кредитов за рубежом рассматриваемый Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ называет отсутствие в структуре регионального долга просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ. Подобное ограничение также закреплено в п. 1 ст. 93.2, п. 1 ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ применительно к порядку и условиям предоставления бюджетных кредитов и государственных и муниципальных гарантий соответственно.

Рассмотренные условия осуществления внешних заимствований субъектов РФ ориентированы на объективное отражение финансовой устойчивости субъекта РФ, изъявившего желание финансировать дефицит своего бюджета за счет внешних источников. Данные ограничения, по сути, служат надежным правовым барьером на пути чрезмерного роста регионального внешнего долга.

Вместе с тем, как видится, законодательно установленный приоритет государственных внешних заимствований РФ при выпуске внешнего облигационного займа субъекта РФ в настоящее время является фактором, создающим необоснованные препятствия для участия динамично развивающихся субъектов РФ в качестве полноправных заемщиков на международном рынке капитала. Как следствие, данное ограничение отрицательным образом сказывается на формировании благоприятного инвестиционного климата в регионах и мобилизации дополнительного капитала для развития региональной экономики.

Именно соответствие субъекта РФ законодательно установленным требованиям, отражающим его долговую устойчивость, должно быть определяющим в реализации права экономически развитого региона на осуществление внешних заимствований.

В условиях же проводимой в настоящее время политики децентрализации бюджетных полномочий<sup>135</sup> приоритетным решением может быть повышение ликвидности ценных бумаг субъектов РФ на международном рынке посредством предоставления государственных гарантий РФ в качестве обеспечения.

Гарантирование РФ долговых обязательств субъекта РФ по внешним ценным бумагам не только привлечет внимание крупных инвесторов к инвестиционным проектам в регионе, но и позволит исключить вероятность снижения общегосударственного кредитного рейтинга в случае неисполнения субъектом РФ принятых на себя внешних долговых обязательств.

Интересно отметить, что вышеуказанным Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ введена ст. 104.1, предусматривающая право субъектов РФ, для которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также субсидий из Инвестиционного фонда РФ) в течение двух из трех последних отчетных лет не превышала 5 процентов собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, осуществлять заимствования путем размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ в валюте РФ за границей. Данное право может быть реализовано, начиная с очередного финансового года, при соблюдении условий, аналогичных тем, что закреплены в ст. 104 Бюджетного кодекса РФ применительно к региональным заимствованиям в иностранной валюте.

Учитывая традицию отнесения долговых обязательств на государственный внутренний или внешний долг в зависимости либо от валюты обязательства, либо от субъектного состава лиц, государ-

ственные ценные бумаги субъекта РФ в валюте РФ, размещаемые за рубежом, признаются внешними государственными долговыми обязательствами, так как, несмотря на то, что они номинированы в национальной валюте, обязательство по уплате долга возникает перед нерезидентами. Вместе с тем прямого ответа на этот вопрос законодатель ни в ст. 95, ни в ст. 99 Бюджетного кодекса РФ не дает.

Нерешенными федеральным законодателем остались и некоторые другие вопросы, связанные с образованием государственного внешнего долга субъекта РФ.

Как следует из п. 5 ст. 99 Бюджетного кодекса РФ, региональный внешний долг помимо заимствований формируют также государственные гарантии, предоставленные субъектом РФ в иностранной валюте, а также предоставленные в обеспечение исполнения обязательств в иностранной валюте.

Вместе с тем, в п. 6 ст. 104 Бюджетного кодекса РФ законодатель оговаривает, что предоставление государственных гарантий субъекта РФ в обеспечение обязательств, возникающих в иностранной валюте, а также гарантий в иностранной валюте допускается исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований) и только Российской Федерации.

При этом, как указывалось ранее, в силу прямого указания п. 5 ст. 104 и корреспондирующим ему нормам п. 4 ст. 99, п. 4 ст. 117 Бюджетного кодекса РФ гарантирование обязательств России субъектами РФ в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований) не приводит к образованию внешнего долга субъекта РФ, а по субъектному (резидентскому) принципу формирует региональный внутренний долг.

Таким образом, возникает внутренняя коллизия норм Бюджетного кодекса РФ, для устранения которой представляется це-

<sup>135</sup> См. Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года // Парламентская газета. № 32. 01.07.2011.

лесообразным изъять из п. 6 ст. 104 Бюджетного кодекса РФ необоснованно введенное ограничение на предоставление регионами государственных гарантий в иностранной валюте и дополнить п. 4 ст. 117 Бюджетного кодекса РФ нормой, аналогичной той, что содержится в п. 4 ст. 116 Бюджетного кодекса РФ, только применительно к государственным гарантиям субъектов РФ.

Кроме того, определенным пробелом действующего бюджетного законодательства РФ можно считать отсутствие законодательно установленного требования в отношении регионального внешнего долга по разработке и утверждению программы государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте в составе закона о бюджете.

Не стоит забывать, что особенность государственных гарантий проявляется в том, что они представляют собой условные обязательства бюджета, поэтому для нивелирования бюджетных рисков регионов и, тем самым, неповторения печального опыта российской долговой практики конца 90-х, следует законодательно регламентировать процедуру предоставления государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте, а также в обеспечение исполнения обязательств в иностранной валюте, и, в частности, предусмотреть, что условием реализации данных гарантий является их утверждение в составе программы государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте в рамках закона о бюджете.

Говоря о государственном долге, необходимо несколько слов сказать о таком неотъемлемом направлении финансовой политики государства, как *управление государственным долгом*.

В действующем законодательстве отсутствует легальное определение названного понятия. Различные интерпретации доктринального определения содержатся в теории финансового права.

В широком смысле, под управлением государственным долгом понимаются бюджетные, учетные и организационные и иные процедуры, направленные на эффективное регулирование публичного долга и снижение влияния долговой нагрузки на экономику государства<sup>136</sup>. В узком смысле, управление государственным долгом представляет собой совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, а также порядок, условия выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств<sup>137</sup>.

Субъектом управления государственным долгом является исполнительный орган власти: на федеральном уровне данную задачу решает Правительство РФ либо уполномоченное им Министерство финансов РФ, на региональном — высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо финансовый орган субъекта РФ.

Что касается управления государственным долгом РФ, то непосредственно эти функции осуществляет Минфин России, который совместно с Центральным банком РФ проводит операции по обслуживанию государственного долга, осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры и оптимизации расходов по его обслуживанию.

Основным методом управления государственным долгом является выплата доходов по долговым обязательствам и их погашение. В условиях же недостаточности средств бюджета соответствующего уровня бюджетной системы на обслуживание и погашение долговых обязательств, государство может прибегнуть к рефинансированию долга, то есть к погашению старой задолженности путем выпуска новых займов.

<sup>136</sup> Финансовое право России: альбом схем (под ред. проф. А.Н. Козырина) // Доступ из СПС «ГАРАНТ».

<sup>137</sup> Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. С. 454.

Кроме того, Бюджетным кодексом РФ<sup>138</sup> в качестве одного из методов управления государственным долгом предусмотрена реструктуризация долга, под которой понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

---

Государственный долг представляет собой совокупность долговых обязательств государства (РФ и субъектов РФ), которые обеспечиваются всем находящимся в его собственности имуществом, составляющим соответствующую казну.

В силу федеративного устройства РФ государственный долг в России представлен государственным долгом самой Федерации и государственными долгами составляющих ее субъектов. При этом перечень видов долговых обязательств, формирующих государственный долг субъекта РФ, в целом соответствует группировке долговых обязательств РФ с разницей в субъектном составе лиц, у которых субъект РФ вправе заимствовать денежные средства в форме получения кредитов.

В условиях проводимой в течение последнего десятилетия государственной долговой политики более характерным для РФ и субъектов РФ в настоящее время является наличие государственно-внутреннего долга.

---

<sup>138</sup> До введения в действие Бюджетного кодекса РФ использовались такие методы управления государственным долгом, как конверсия, консолидация, унификация, отсрочка, аннулирование. См. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. С. 454-455.

Причем, только начиная с 2011 года после длительного «моратория» субъектам РФ вновь предоставлено право финансировать дефицит своих бюджетов, в том числе за счет внешних источников, как следствие, формирующих региональный внешний долг. В то же время правовое регулирование государственного внешнего долга субъекта РФ на сегодняшний день характеризуется весьма противоречивыми тенденциями.

С одной стороны, федеральный законодатель снимает прямые запреты на привлечение регионами внешних займов и кредитов в целях расширения источников финансирования дефицита бюджета, с другой — устанавливает ограничения на осуществление внешних заимствований субъектов РФ, не всегда адекватно отражающие современные условия и приоритеты социально-экономического развития государства. С особым пристрастием законодатель регламентирует порядок осуществления региональных заимствований за рубежом, в то время как без должного внимания остаются вопросы, связанные с предоставлением государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте.

Устранение подобной дихотомии должно служить приоритетным направлением совершенствования действующего законодательства в целях реализации разумной государственной долговой политики, значение которой трудно переоценить.

## Глава 5.

### Современные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом в Российской Федерации

Особая социально-экономическая значимость института государственного долга обуславливает необходимость функционирования комплексного и действенного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом, в том числе на уровне субъекта РФ.

В свете изменения приоритетов бюджетной системы (ориентированность на результат), на сегодняшний день наряду с «традиционными» направлениями финансового контроля, нацеленными на обеспечение законности финансовых операций, активными темпами развивается иное направление контрольной деятельности, в том числе и в долговой сфере, — аудит эффективности, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран в течение последних десятилетий.

Так, к полномочиям Счетной палаты РФ закон<sup>139</sup>, в частности, относит внешний государственный аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, в рамках которого Счетная палата РФ осуществляет аудит (контроль):

- объемов и структуры государственного внутреннего и внешнего долга РФ, государственных внутренних и внешних заимствований;
- погашения государственного внутреннего и внешнего долга РФ и расходов на его обслуживание;
- эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка использования государственных займов и кредитов

<sup>139</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

— эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка предоставления и реализации государственных гарантий.

Стоит отметить, что новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» по сравнению с ранее действовавшим<sup>140</sup> более полно и четко очерчивает круг вопросов, подлежащих проверке в рамках аудита (контроля) состояния государственного долга РФ.

Иным образом складывается ситуация в сфере внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне.

Анализ положений Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» показывает, что среди полномочий контрольно-счетных органов в области публичной кредитной деятельности значатся только оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов и оценка законности предоставления государственных гарантий за счет средств бюджета субъекта РФ (подп. 6 п. 1 ст. 9). По каким причинам законодатель игнорирует отношения, связанные с привлечением субъектом РФ заемных ресурсов, не совсем понятно.

На региональном уровне, в свою очередь, картина весьма разнотипна — некоторые законы субъектов РФ полностью воспроизводят положения указанного федерального закона (например, Закон Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 года № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга»<sup>141</sup>), другие же, напротив, в

<sup>140</sup> См. Федеральный закон от 11 января 2005 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

<sup>141</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 25.07.2011. № 26.

число полномочий региональных контрольно-счетных органов помимо названных включают также полномочия по контролю за состоянием государственного долга (например, Закон Владимирской области от 12 декабря 2011 № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области»), что представляется более правильным, ведь финансовый контроль действенен только тогда, когда он является комплексным, охватывающим не один отдельный фрагмент предмета контроля, а подконтрольный предмет в целом.

Кроме того, отсутствие установленных на федеральном уровне рамок контрольной деятельности в области состояния и управления долговыми обязательствами субъектов РФ, целью которой является обеспечение законности и эффективности финансовых операций, ведет к фрагментарному правовому регулированию указанной сферы отношений на региональном уровне и, как следствие, к отсутствию единообразного механизма осуществления внешнего государственного финансового контроля на всех уровнях власти.

Как справедливо отмечают отдельные исследователи<sup>142</sup>, прежде чем контрольный орган приступит к проведению аудита эффективности, он должен получить полную и достоверную финансовую отчетность. При этом достоверность финансовой отчетности может быть проверена только при осуществлении контроля за законностью финансовых операций<sup>143</sup>. Таким образом, проведению аудита эффективности, в частности за состоянием и управлением государственным долгом, всегда предшествует осуществление иных видов финансового контроля, что подтверждает взаимообусловленность различных элементов финансового контроля и, следовательно, целесообразность их правовой регламентации.

<sup>142</sup> См. например, Синева Е. Н. Совершенствование финансового контроля в соответствии с задачами бюджетной реформы // Финансы и кредит. 2007. № 5. С. 40–43.

<sup>143</sup> Барыкин Е. А. Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Согласно п. 2.1 Стандарта финансового контроля (СФК) 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»<sup>144</sup> (далее — Стандарт финансового контроля) аудит эффективности представляет собой тип финансового контроля, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, целями которого является определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми организациями и учреждениями для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных функций.

Из вышеприведенной дефиниции следует, что первоосновой определения эффективности использования государственных средств является достижение запланированных целей и решение поставленных задач.

Однако именно отсутствие законодательно закрепленных целей осуществления государственных заимствований является болевой точкой проведения аудита эффективности состояния государственного долга и управления им, так как осложняет задачу определения принципов, на базе которых может быть осуществлена корректная оценка эффективности проведенных операций.

В Бюджетном кодексе РФ цели осуществления государственных заимствований сформулированы достаточно абстрактно — финансирование дефицитов соответствующих бюджетов, а также погашение долговых обязательств.

На федеральном уровне Министерством финансов РФ ежегодно разрабатываются Основные направления долговой политики на среднесрочную (трехлетнюю) перспективу, устанавливающие целевые ориентиры и задачи управления государственным долгом в РФ. Вместе с тем для регионов разработка подобных документов, опре-

<sup>144</sup> Утвержден решением коллегии Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 9 июня 2009 года № 31К (668) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

деляющих ключевые цели и задачи долговой политики, утверждаемых с ежегодной периодичностью и на среднесрочную перспективу, является скорее не правилом, а исключением. Положительным примером в этом плане может служить Концепция управления государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004–2008 годах, утвержденная Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2004 года № 57<sup>145</sup>, при этом информация об аналогичных документах на последующие периоды на официальном сайте Комитета финансов города Санкт-Петербурга отсутствует<sup>146</sup>.

В этой связи в рамках реализации принципа самостоятельности бюджетов и необходимости усиления долговременной ориентации долговой политики важным направлением совершенствования механизмов управления государственным долгом субъекта РФ является разработка стратегий (концепций) управления региональным долгом каждого отдельного взятого субъекта РФ на среднесрочную перспективу. Долговая стратегия (концепция) может включать в себя следующие направления:

- обслуживание имеющегося долга;
- привлечение новых финансовых ресурсов;
- использование заемных средств.

В каждом из этих блоков необходимо четко сформулировать цели, методы и ожидаемые результаты.

Эффективность использования государственных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, как следует из п. 3.1 Стандарта финансового контроля.

<sup>145</sup> Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 27.02.2004. № 2.

<sup>146</sup> Концепция управления государственным долгом Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета финансов Санкт-Петербурга. Режим доступа: <http://www.fincom.spb.ru/comfin/gosdolg/info/gdconz.htm> (дата обращения: 08.04.2013).

Статья 34 БК РФ, регламентирующая принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, устанавливает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

В настоящее время данный принцип носит явно декларативный характер ввиду отсутствия легального определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

В этой связи вполне справедливо сложившееся в науке мнение о том, что законодательное закрепление критериев оценки эффективности является необходимым элементом создания в России действенной и качественной системы реализации аудита эффективности.

Как считает А. Н. Саунин, критерии оценки эффективности представляют собой «качественные характеристики организации и количественные значения результатов деятельности объекта контроля, которые должны им выполняться и выступать образцом эффективного использования бюджетных средств. То есть критерии оценки эффективности характеризуют то, что должно быть в организации деятельности проверяемой организации и какие результаты использования бюджетных средств должны быть получены»<sup>147</sup>.

Рассматриваемый Стандарт финансового контроля в п. 5.3.1 определяет, что критериями оценки эффективности являются качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и (или) деятельности объектов проверки, которые показывают, какими должны

<sup>147</sup> Саунин А. Н. О методике выбора критериев оценки эффективности бюджетных расходов // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. Выпуск № 1 (25). С. 101.

быть организация и процессы и какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств.

Данный Стандарт не закрепляет четких критериев, а только фиксирует, что критерии оценки эффективности выбираются для каждой установленной цели аудита эффективности (п. 5.3.1). Иными словами, в начале каждого конкретно взятого контрольного мероприятия должны быть определены свои критерии на основе анализа, в частности, законодательных и иных нормативных правовых актов, а также документов, относящихся к предмету аудита эффективности или деятельности проверяемых объектов, которые устанавливают правила, требования, процедуры организации и запланированные показатели результатов использования государственных средств.

Следует заметить, что с 2006 года Основные направления долговой политики в РФ на среднесрочную (трехлетнюю) перспективу предусматривали необходимость определения критериев эффективности управления государственным долгом, однако до сих пор целостная система оценки эффективности не сформирована и, как следствие, не установлена нормативным правовым актом.

При таком положении вещей закрепление в качестве одного из направлений контрольной деятельности оценки эффективности состояния привлеченных для покрытия дефицита бюджета долговых обязательств, их использования, обслуживания и погашения является бессмысленным с позиции того, что в отсутствие выработанных и нормативно-закрепленных критериев эффективности проведение действенного контроля невозможно.

Вместе с тем, Министерством финансов РФ в процессе регулирования, а Счетной палатой РФ — контроля используются принципы критериальной оценки эффективности долговых операций с позиции достижения целей и выполнения задач Основных направлений долговой политики.

Так, согласно Отчету Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности управления Министерством финансов Российской Федерации государственным долгом Российской Федерации с учетом целей и задач государственной политики в долговой сфере»<sup>148</sup> в основу данного контрольного мероприятия были положены следующие показатели:

- государственный долг РФ в процентах к ВВП;
- доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга РФ;
- доля расходов по обслуживанию государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета;
- доля рыночного долга, выраженного в государственных ценных бумагах, в общем объеме государственного долга РФ;
- отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета;
- отношение государственного долга РФ к доходам федерального бюджета;
- отношение государственного внешнего долга РФ к годовому объему экспорта товаров и услуг;
- отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг.

В заключительной части указанного Отчета обращается внимание на то, что в проверяемом периоде (2007–2010 годы) Министерством финансов РФ осуществлялась оценка эффективности отдельных операций с государственными долговыми обязательствами, а также применялись отдельные показатели, характеризующие достижение основных целей и задач долговой политики. Однако

<sup>148</sup> Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2011. № 10(166).

применительно к общим вопросам оценки эффективности управления государственным долгом РФ в настоящее время критерии оценки эффективности данного управления какими-либо нормативными правовыми актами не определены.

Кроме того, как следует из заключительной части данного Отчета, перечень использованных при проведенном контрольном мероприятии показателей оценки эффективности управления государственным долгом является неполным и отражает только одно из направлений долговой политики — обеспечение долговой устойчивости и текущей способности исполнения государством принятых обязательств.

Представляется, что в процессе совместной практической и экспертно-аналитической деятельности постоянно действующего органа внешнего государственного финансового контроля и других государственных органов, участвующих в правоотношениях в сфере государственного долга (главным образом, финансового органа) система показателей оценки эффективности состояния и управления государственным долгом подлежит дальнейшей диверсификации в соответствии с поставленными целями и определенными задачами долговой политики.

В частности, она может быть дополнена таким индикатором, как оценка эффективности администрирования управления государственным долгом, представляющая собой отношение суммы расходов, возникающих при управлении государственным долгом, к сумме самого долга.

В любом случае выработанные критерии оценки эффективности, как уже отмечалось выше, подлежат законодательному закреплению, что позволит создать необходимые правовые гарантии эффективного контроля за состоянием и управлением государственным долгом.

Что же касается уровня законодательного закрепления оценочных критериев, то перспективным является их установление применительно к каждому публично-правовому образованию на основе ключевых целей и задач государственных долговых политик РФ, субъекта РФ. Однако такой подход не позволит выработать единые критерии реализации аудита эффективности на всей территории государства.

Поэтому в современных условиях целесообразно правовое закрепление, по крайней мере, основных оценочных показателей, без которых цель аудита эффективности не может быть реализована (так называемый *minimum minimorum*), на федеральном уровне, что обеспечит единообразие и исключит субъективизм в практике органов государственного финансового контроля субъектов РФ, а также создаст условия для разработки на их основе единых методов проведения аудита эффективности состояния и управления государственным долгом. Ведь утвержденный и применяемый Счетной палатой РФ в рамках контрольной деятельности Стандарт финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» не является обязательным для других контрольно-счетных органов в РФ. Правовые основы проведения аудита эффективности и система критериев оценки эффективности могут найти свое отражение, соответственно, в федеральном законе о государственном финансовом контроле и в федеральном законе о государственном долге, необходимость разработки и принятия которых существует уже длительное время.

В заключение хотелось бы обратить также внимание на положение ст. 1 «Цель контроля» Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году<sup>149</sup>. Оно гласит, что «контроль — это не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем».

Вышесказанное позволяет утвердиться в выводе, что существующая на сегодняшний день в России система аудита эффективности, в том числе за состоянием и управлением государственным долгом, является несколько незавершенной ввиду отсутствия в действующем законодательстве института ответственности за неэффективность принимаемых решений при осуществлении государственной политики заимствований и управления государственным долгом, что, как следствие, лишает смысла саму цель аудита эффективности — повышение качества и результативности управления государственными финансами.

<sup>149</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/linskay/> (дата обращения: 08.04.2013).

## ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

**№ 1.** Правовую основу государственного кредита составляют:

а) Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

б) Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

в) Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»;

г) Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации», Закон РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации».

**№ 2.** Подзаконное нормативно-правовое регулирование государственного кредита на федеральном уровне складывается из:

а) указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ;

б) указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов Минфина России;

в) указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов Минфина России, положений Банка России;

г) указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов Минфина России, положений, инструкций и указаний Банка России.

**№ 3.** Отношения по государственному кредиту субъекта РФ регулируются:

а) Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, постановлениями Правительства РФ;

б) конституцией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ,

подзаконными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

в) Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, постановлениями Правительства РФ, конституцией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ, подзаконными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

г) законами субъекта РФ, подзаконными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

**№ 4.** В правоотношениях по государственному кредиту государство выступает в роли:

- а) должника;
- б) кредитора;
- в) заемщика, кредитора;
- г) должника, кредитора, гаранта, поручителя;
- д) заемщика, кредитора, гаранта.

**№ 5.** К принципам публичного кредита относятся:

- а) возвратность, срочность, возмездность;
- б) добровольность, возвратность, срочность, возмездность;
- в) возвратность, срочность, платность;
- г) добровольность, срочность, возмездность, возвратность, платность.

**№ 6.** Выберите правильное утверждение:

- а) государственный кредит и государственный долг являются взаимозависимыми явлениями, при этом последний является следствием функционирования первого;
- б) государственный долг и государственный кредит являются взаимозависимыми явлениями, при этом последний является следствием функционирования первого;
- в) понятия «государственный кредит» и «государственный долг» никак не соотносятся между собой;
- г) нет верных утверждений.

**№ 7.** Государственный долг субъекта РФ образуют следующие виды долговых обязательств:

а) государственные ценные бумаги субъекта РФ; бюджетные кредиты; кредиты, полученные субъектом РФ от кредитных организаций; государственные гарантии субъекта РФ;

б) государственные ценные бумаги субъекта РФ; бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ; целевые иностранные кредиты (заимствования); государственные гарантии субъекта РФ;

в) государственные ценные бумаги субъекта РФ; бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ; кредиты, полученные субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; государственные гарантии субъекта РФ;

г) государственные ценные бумаги субъекта РФ; бюджетные кредиты; кредиты, полученные субъектом РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; государственные гарантии субъекта РФ.

**№ 8.** Государственными заимствованиями являются:

а) государственные займы; кредиты, привлеченные в бюджет от других уровней бюджетной системы РФ; бюджетные кредиты; целевые иностранные кредиты (заимствования);

б) государственные ценные бумаги; кредиты, привлеченные в бюджет от других уровней бюджетной системы РФ; кредиты международных финансовых организаций;

в) государственные займы; государственные ценные бумаги; кредиты, привлеченные в бюджет от других уровней бюджетной системы РФ; кредиты международных финансовых организаций; государственные гарантии;

г) государственные займы; бюджетные кредиты; кредиты международных финансовых организаций; государственные гарантии.

**№ 9.** Основанием классификации государственного долга на внутренний и внешний служит:

- а) валюта долгового обязательства;
- б) субъектный состав;
- в) валюта долгового обязательства и субъектный состав;
- г) решение Правительства РФ.

**№ 10.** Право осуществления внешних облигационных займов установлено в отношении:

- а) Российской Федерации и субъектов РФ;
- б) Российской Федерации;
- в) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- г) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных (муниципальных) учреждений.

**№ 11.** Для осуществления выпуска внешнего облигационного займа какому публично-правовому образованию необходимо документально подтвердить получение в соответствии с международными стандартами кредитного рейтинга от не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств не ниже уровня, установленного Правительством РФ?

- а) Российской Федерации;
- б) субъекту РФ;
- в) Российской Федерации и субъекту РФ;
- г) данное условие не является обязательным.

**№ 12.** Целями осуществления государственных внешних заимствований РФ являются:

- а) финансирование дефицита федерального бюджета, а также погашение государственных долговых обязательств РФ;
- б) реструктуризация государственного внутреннего долга РФ;
- в) финансирование дефицита федерального бюджета;
- г) погашение государственных долговых обязательств РФ.

**№ 13.** Внешние долговые требования РФ могут возникать по финансовым обязательствам:

- а) иностранных государств, иностранных юридических лиц, международных организаций;
- б) иностранных государств, иностранных юридических лиц;
- в) иностранных государств, иностранных физических и юридических лиц;
- г) всех перечисленных субъектов права.

**№ 14.** Предоставление Российской Федерации государственной гарантии субъекта РФ в иностранной валюте приводит к образованию:

- а) государственного внешнего долга РФ;
- б) государственного внутреннего долга РФ;
- в) государственного внешнего долга субъекта РФ;
- г) государственного внутреннего долга субъекта РФ.

**№ 15.** Действующим бюджетным законодательством РФ предусмотрено утверждение:

- а) программы государственных внешних заимствований РФ;
- б) программы государственных внешних заимствований субъекта РФ;
- в) программы государственных гарантий РФ в иностранной валюте;
- г) программы государственных гарантий субъекта РФ в иностранной валюте;
- д) все ответы верны.

**№ 16.** Правомерен ли выпуск субъектом РФ векселей?

- а) да;
- б) нет;
- в) правомерен при условии, если в течение двух из трех последних отчетных лет расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) не превышала 5% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ;
- г) правомерен при условии, если сумма векселя не превышает 50 млн руб.

**№ 17.** Бюджетный кредит является:

- а) видом государственных заимствований;
- б) формой государственного займа;
- в) формой финансирования бюджетных расходов;
- г) нет правильных ответов.

**№ 18.** Государственная гарантия является:

- а) видом государственных заимствований;
- б) видом государственного долгового обязательства;
- в) способом обеспечения исполнения обязательств;
- г) все ответы верны.

**№ 19.** Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг РФ, и средствами, направленными на их погашение, входит в состав:

- а) источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- б) неналоговых доходов федерального бюджета;
- в) источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ;
- г) неналоговых доходов бюджета субъекта РФ.

**№ 20.** Выплата доходов по государственным долговым обязательствам в виде процентов и иных платежей:

- а) включается в объем государственного внутреннего долга;
- б) включается в объем государственного внешнего долга;
- в) включается в объем государственного долга;
- г) являются самостоятельной формой расходования бюджетных средств.

**№ 21.** Управление государственным долгом субъекта РФ осуществляется:

- а) Правительством РФ;
- б) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- в) высшим законодательным органом государственной власти субъекта РФ;
- г) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо финансовым органом субъекта РФ.

**№ 22.** Уступка прав требования по внешним долговым требованиям РФ к иностранным заемщикам представляет собой:

- а) метод урегулирования задолженности иностранных заемщиков перед Российской Федерацией;
- б) один из видов перемены лиц в обязательстве;
- в) замену одного кредитора другим;
- г) верны все варианты.

**№ 23.** Верхний предел государственного долга устанавливается:

- а) финансовым органом;
- б) законом о бюджете;
- в) высшим исполнительным органом государственной власти;
- г) Бюджетным кодексом РФ.

**№ 24.** Правомерно ли получение субъектом РФ кредита от кредитной организации в случае превышения при исполнении бюджета субъекта РФ предельного объема государственного долга субъекта РФ и предельного объема расходов на его обслуживание?

- а) да;
- б) нет;
- в) правомерно в случае принятия указанного долгового обязательства в целях реструктуризации государственного долга субъекта РФ;
- г) правомерно в случае, если сумма указанного долгового обязательства не превышает 15 процентов от утвержденного верхнего предела государственного долга.

**№ 25.** Внешний государственный финансовый контроль состояния государственного внешнего долга РФ осуществляет:

- а) Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов РФ;
- б) Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- в) Счетная палата РФ;
- г) Министерство иностранных дел РФ.

## Ключи к тестам для самоконтроля

- № 1. в)
- № 2. б)
- № 3. в)
- № 4. д)
- № 5. б)
- № 6. а)
- № 7. в)
- № 8. б)
- № 9. в)
- № 10. а)
- № 11. б)
- № 12. а)
- № 13. б)
- № 14. г)
- № 15. а, б, в)
- № 16. б)
- № 17. а, в)
- № 18. б, в)
- № 19. а)
- № 20. г)
- № 21. г)
- № 22. г)
- № 23. б)
- № 24. в)
- № 25. в)

## БИБЛИОГРАФИЯ

### *Нормативные правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Соглашение об учреждении Европейского банка реконструкции и развития (Заключено в Париже 29 мая 1990 года) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского банка реконструкции и развития. Режим доступа: <http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicrsru.pdf> (дата обращения: 25.07.2013).
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
7. Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 3.
8. Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167. — *Утратил силу.*

9. Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

10. Федеральный закон от 11 марта 1997 года № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1238.

11. Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

12. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

13. Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3339.

14. Федеральный закон от 28 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

15. Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

16. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

17. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

18. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2331.

19. Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543. — *Утратил силу.*

20. Закон Российской Федерации от 13 ноября 1992 года № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации» // Российская газета. 29.12.1992. № 279. — *Утратил силу.*

21. Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 635. — *Утратил силу.*

22. Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 года № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 28. Ст. 2972. — *Утратил силу.*

23. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 года № 467 «О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2233.

24. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 года № 773 «О предоставлении гарантий и поручительств по займам и кредитам» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3606.

25. Постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 года № 78 «Об утверждении Положения о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР» // Финансовая газета. 1992. № 5. — *Утратил силу.*

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 года № 843 «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3873.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 года № 1238 «О государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7056.

29. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 20 декабря 2007 года № 140н «Об утверждении Порядка ведения Государственной долговой книги Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 6.

30. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 апреля 2001 года № 30н «Об утверждении стандартов раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или

муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг, формы заявления о государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, и формы представления отчета об итогах эмиссии ценных бумаг субъекта Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг» // Российская газета. № 101. 29.05.2001.

31. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года № ВС-22/15 // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

32. Устав Санкт-Петербурга. Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга от 14 января 1998 года // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 26.02.1998. № 2.

33. Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 года № 219-3 // Правовая среда. 18.01.2006. № 3(676) (приложение к газете Нижегородские новости от 18.01.2006. № 7(3419)).

34. Бюджетный кодекс Республики Татарстан от 29 мая 2004 года № 35-ЗРТ // Ведомости Государственного совета Татарстана. 2004. № 4-5. Ст. 238.

35. Закон города Москвы от 28 июня 1995 года «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

36. Закон Владимирской области от 14 августа 2001 года № 62-ОЗ «Устав (Основной Закон) Владимирской области» // Владимирские ведомости. 23.08.2001. № 152-153.

37. Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 года № 35 «О порядке предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов, предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета Республики Дагестан» // Собрание Законодательства Республики Дагестан. 2005. № 10. Ст. 659.

38. Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 27.

39. Закон города Москвы от 14 ноября 2007 года № 43 «О государственном долге города Москвы» // Ведомости Московской Городской Думы. 2008. № 12. Ст. 249.

40. Закон Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 года № 1095- III «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 29.12.2007. № 102.

41. Закон Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 года № 455-85 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 25.07.2011. № 26.

42. Закон Владимирской области от 12 декабря 2011 года № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области» // Владимирские ведомости. 17.12.2011. № 283.

43. Постановление Администрации Мурманской области от 15 декабря 1996 года № 446 «О выпуске простых жилищных векселей Администрации Мурманской области» // Мурманский вестник. 21.12.1996.

44. Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14 декабря 2001 года № 317 «О мерах по регулированию долговых обязательств Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2002. № 1(139). Ст. 86.

45. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2004 № 57 «Об управлении государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004-2008 годах» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 27.02.2004. № 2.

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 33. Ст. 4948.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 года № 250-О «По запросу Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 года № 192-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности отдельных положений статей 6, 9 и 10 Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» и статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством

Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

4. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 8 июня 2012 года по делу № А56-34372/2011 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 5 февраля 2013 года по делу № А26-2346/2012 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### *Монографическая и учебная литература*

1. Артемов Н.А. Правовое регулирование государственного кредита в СССР: учебное пособие. – М.: ВЮЗИ, 1988. – 72 с.

2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Юнити, 2000. – с. 687.

3. Берлин С.И. Теория финансов: Учебное пособие. – М.: Изд-во «Приор», 2000. – 256 с.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А.А. Ялбулганова / под ред. д-ра юрид. наук, профессора А.Н. Козырина. – М., 2012. – 878 с.

5. Воронова Л.К., Горбунова О.Н. Советское финансовое право: Учебник. – М. Юрид. лит., 1987. – 464 с.

6. Воронова Л.К., Мартьянов И.В. Советское финансовое право: учебное пособие для юридических вузов. – Киев: Изд-во «Вища школа», 1983. – 249 с.

7. Вострикова Л.Г. Финансовое право: учебник для вузов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2009. – 288 с.

8. Годме П.М. Финансовое право / Поль Мари Годме. – М.: Прогресс, 1978. – 428 с.

9. Жукова С.С., Абышева А.В. Государственный и муниципальный долг: учебное пособие, 2-е изд., перераб. и доп. – Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2009. – 188 с.

10. Иловайский С.И. Учебник финансового права (издание 4-е). – Одесса, типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. – 375 с.

11. Исаев А.А. Государственный кредит // Финансы и налоги: очерки теории и политики. – М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. – 618 с.

12. История финансового законодательства России: учебное пособие. Отв. ред. И.В. Рукавишников. Серия «Экономика и управление». – М.: ИКЦ «МарТ». 2003. – 256 с.

13. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 720 с.

14. Львов Д.М. Курс финансового права. – Казань: Тип. Императорского университета, 1888. – 519 с.

15. Попова Г.В. Государственный кредит и его роль в финансировании бюджетного дефицита: учебное пособие. – Ростов н/Д: РГЭА. 1999. – 111 с.

16. Селюков А.Д. Государственный и муниципальный кредит: Правовое обеспечение. – М.: Право и закон, 2000. – 64 с.

17. Семилютин Н.Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 336 с.

18. Советское финансовое право: Учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. – М.: Юрид. лит., 1982. – 424 с.

19. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. – М.: «Статут» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. – 618 с.

20. Финансовое право. Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – 2-е изд., М.: Юристъ, 2000. – 495 с.

21. Финансовое право: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2010. – 528 с.
22. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева – М.: Юристъ, 2004. – 576 с.
23. Финансовое право России: альбом схем / Под ред. проф. А.Н. Козырина. – М.: ЦППИ, 2007. –155 с.
24. Финансовое право: учебник / под ред. И.И. Кучерова. – М.: Эксмо, 2011. – 590 с.
25. Финансовое право: Учебник для юридических институтов / Отв. ред. Н.Н. Ровинский. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1946. – 360 с.
26. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 600 с.
27. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Пособие по финансовой науке. 2-ое издание пересмотренное и значительно дополненное. – С-Петербург: Типография М. Стасюлевича., 1901. – 568 с.

*Публикации в периодических изданиях:*

1. Барькин Е.А. Аудит эффективности в механизме государственного финансового контроля // Реформы и право. 2008. № 3. С. 54-69.
2. Грачева. И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии // Налоги. 2007. № 10.
3. Крохина Ю.А. Государственный долг Российской Федерации в условиях финансового кризиса: вопросы аудита эффективности // Финансовое право. 2010. № 2. С. 17-20.
4. Крохина Ю.А. Государственный кредит и государственный долг: политические причины и правовые последствия // Финансовое право. 2003. № 2. С. 33-37.

5. Можарова М.Е. О совершенствовании рынка субфедеральных ценных бумаг в России. – М.: Юридический мир, Издательство Юристъ, 2009. № 1. С. 44-47.

6. Саунин А.Н. О методике выбора критериев оценки эффективности бюджетных расходов // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. Выпуск № 1 (25).

7. Синева Е.Н. Совершенствование финансового контроля в соответствии с задачами бюджетной реформы // Финансы и кредит. 2007. № 5. С. 40–43.

8. Покачалова Е.В. Публичный (государственный, муниципальный) и частный (банковский) кредит как элемент финансовой системы и сфера императивного влияния государства // Банковское право. 2011. № 4. С. 30-41.

9. Худяков А.И. Правовые основы государственного и муниципального кредита // Финансовое право. 2010. № 3. С. 2-6.

*Диссертационные исследования и авторефераты*

1. Евтеева А.А. Правовые основы государственного кредита в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Евтеева – М., 2003. – 180 с.
2. Карпов С.С. Финансово-правовые основы государственного кредита в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.С. Карпов – М., 2011. – 160 с.
3. Карташов А.В. Государственный кредит как инструмент реализации регулирующей функции финансов. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Карташов – М., 2006. – 178 с.

4. Кошель Д.Е. Муниципальный кредит в Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.Е. Кошель – Омск, 2004. – 22 с.

5. Махмутова Э.Х. Государственный кредит в Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и перспективы развития. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Э.Х. Махмутова – М., 2004. – 213 с.

6. Можарова М.Е. Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.Е. Можарова – М., 2009. – 225 с.

7. Ситникова Е.Г. Финансово-правовое регулирование отношений государственного кредита в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.Г. Ситникова – М., 2004. – 175 с.

8. Хейло Д.Л. Государственный кредит в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.Л. Хейло – М., 2001. – 201 с.

*Рекомендуемая литература для дополнительного чтения*

1. Боголепов М.И. Государственный долг (К теории государственного кредита): Типологический очерк. – Спб.: Изд-во О.Н. Попова, 1910. – 570 с.

2. Бунге Н.Х. Теория кредита. – Киев: Унив. тип. (И.Завадского), 1852. – 312 с.

3. Гурьев А.Н. Очерк развития государственного долга России. – СПб.: Типо-лит. «Якорь», 1903. – 135 с.

4. Озеров И.Х. Государственный кредит: конспект лекций по финансовому праву. – М.: Лит. Поплавского, 1901. – 160 с.

5. Орлов М.Ф. О государственном кредите. – М.: Тип. Августа Семена, при медико-хирургич. акад., 1833. – 293 с. (переиздание:

У истоков финансового права. – М.: Статут, 1998. – С. 300-424).

6. Правовое регулирование рынка государственных и муниципальных ценных бумаг: Учебное пособие / А.А. Ялбулганов [и др.]; Под ред. А.А. Ялбулганова – М.: Готика, 2005. – 160 с.

7. Твердохлебов В.Н. Государственный кредит. Теория и техника. – Л.: Academia, 1924. – 146 с.

8. Хоменко Е.Г. Правовое регулирование рынка ценных бумаг: учебно-практ. пособие / Е.Г. Хоменко. – М.: Юристь, 2008. – 174 с.

9. Цыпкин С.Д. Правовое регулирование государственного кредита в СССР. – М.: Знание, 1977. – 64 с.

10. Шохина Э.Х. Правовое регулирование государственного кредита: учеб. пособие. – М.: Высшая школа, 2007. – 166 с.

**НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:**

1. Дипломы, курсовые, рефераты, чертежи...
  2. Диссертации и научные работы
  3. Школьные задания
- Онлайн-консультации  
ЛЮБАЯ тематика, в том числе ТЕХНИКА  
Приглашаем авторов

**УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ -**

полные тексты

На сайте электронной библиотеки

[www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф)

*Учебное издание*

Богданова А. В.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Под ред. А. А. Ялбулганова*

Учебное пособие

Корректор Гутарина О.В.  
Обложка Ильина Т. Н.  
Компьютерная верстка Гинзбург Ю. В.

Подписано в печать 25.02.2014  
Отпечатано в типографии НИУ ВШЭ  
Тираж 100 экз.